

GUIDO MELIS

DUE MODELLI DI AMMINISTRAZIONE
TRA LIBERALISMO E FASCISMO
BUROCRAZIE TRADIZIONALI E NUOVI APPARATI

ROMA 1988

UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI

DIVISIONE STUDI E PUBBLICAZIONI

Comitato per le pubblicazioni: Renato Grispo, *presidente*, Paola Carucci, Arnaldo D'Addario, Antonio Dentoni Litta, Romualdo Giuffrida, Lucio Lume, Giuseppe Pansini, Claudio Pavone, Vilma Piccioni Sparvoli, Luigi Prosdocimi, Leopoldo Puncuh, Isabella Zanni Rosiello, Lucia Moro, *segretaria*.

Cura redazionale: Manuela Cacioli

© 1988 Ministero per i beni culturali e ambientali
Ufficio centrale per i beni archivistici

Vendita: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Libreria dello Stato
Piazza Verdi 10, 00198 Roma

Stampato dalla Cooperativa Editrice Il Ventaglio

SOMMARIO

<i>Premessa</i>	Pag. 7
I. <i>L'amministrazione del dopoguerra</i>	
1. Un nuovo modo di amministrare	11
2. Liberisti e « dittatori della condotta economica di guerra »	26
3. Verso la « semplificazione »	35
4. La riforma dei metodi di lavoro: il dibattito	49
5. La riforma dei metodi di lavoro: le esperienze	60
II. <i>L'amministrazione nei primi anni Venti</i>	
1. L'« epurazione » del 1921	71
2. L'ordine fascista negli uffici	82
3. La continuità burocratica: il « partito dei ragionieri »	96
4. Tra riforme e controriforme: i Lavori pubblici	108
5. Tecnocrati e fascisti: le Poste e telegrafi	126
III. <i>Burocrazia e fascismo</i>	
1. I burocrati in camicia nera?	141
2. Vecchio e nuovo nell'amministrazione	164
3. Le amministrazioni « industriali »	179
4. La riforma della statistica	194
IV. <i>L'organizzazione scientifica del lavoro</i>	
1. Taylorismo della scrivania	201
2. Tayloristi, tradizionalisti e riforma amministrativa	217
3. Il Comitato per la riforma dei metodi di lavoro	222
V. <i>Le amministrazioni « parallele »</i>	
1. Le prime prove dello Stato azionista	235
2. Gli enti pubblici prima e dopo la guerra	245
3. Un caso esemplare: gli « istituti di Beneduce »	251
4. Gli enti pubblici e il fascismo	262

5. Il dibattito giuridico	Pag. 269
6. Le indagini governative e il problema dei controlli	» 278
7. Due modelli di amministrazione	» 288
<i>Indice dei nomi</i>	» 297

Questo libro non vuol essere una storia dell'amministrazione italiana negli anni cruciali della crisi dello Stato liberale. Una storia generale dell'amministrazione, che pure andrebbe scritta e costituirebbe indubbiamente un prezioso osservatorio per comprendere le trasformazioni istituzionali e sociali del primo dopoguerra, non mi pare ancora possibile: troppi ritardi ha accumulato in passato la storiografia italiana delle istituzioni; troppo limitati appaiono ancora oggi (nonostante i confortanti progressi degli anni più recenti) i sondaggi sulle fonti, specialmente su quelle archivistiche. Mancano soprattutto, in Italia, quei grandi lavori di raccolta e pubblicazione delle fonti, repertori biografici, indagini di statistica o sociologia amministrativa che in altri Paesi hanno rappresentato la spina dorsale sulla quale innestare gli approfondimenti più particolari. Sono rare le storie dei ministeri; ancor di più quelle di singoli uffici o apparati « separati ». La storiografia degli enti pubblici, legata alla disponibilità frammentaria dei relativi archivi storici, è ancora agli esordi.

La premessa vale anche a giustificare limiti e prudenze del presente lavoro. Una storia non dell'amministrazione centrale ma delle professionalità tecniche che vi sopravvivono; la vicenda — se si vuole radicalizzare questa dialettica interna — del conflitto tra due culture amministrative, due visioni dell'amministrazione, due differenti modi di rapportarsi alla società e alle sue domande: tra il 1919 e il 1929 burocrazie tradizionali e « amministrazioni nuove » contrappongono due soluzioni diametralmente opposte alla crisi del modello borghese dello Stato ottocentesco.

Si è ben consapevoli (credo che risulterà implicito anche dalle pagine che seguono) che entrambe le alternative affondano le loro radici nella storia precedente dell'amministrazione. Le « amministrazioni nuove » del dopoguerra hanno dietro le spalle la lunga polemica tra « tecnici » e « legisti », i sofferti ridimensionamenti dei grandi corpi tecnici dello Stato a cavallo della fine del secolo (la crisi del Genio civile; quella del Reale Corpo delle miniere; l'emarginazione, nel reclutamento del personale, delle competenze tecniche; la « fuga dallo Stato » degli ingegneri, degli statistici, ecc.; l'imporsi della formazione giuridica come chiave di volta decisiva nel processo di selezione della dirigenza statale); una storia lunga e complessa, spesso di problematica documentazione, che

tuttavia consente di riscoprire nell'amministrazione tardo-ottocentesca un'inospettata varietà di identità, un patrimonio di professionalità particolari, destinate col tempo ad essere espulse dagli uffici dello Stato.

Anche le burocrazie più tradizionali vantano una propria storia. Nella variegata mappa dei ministeri postunitari i « legisti » hanno le loro roccaforti specialmente all'Interno (l'apparato con funzione di intelligence, secondo la definizione di Sabino Cassese) e nell'amministrazione finanziaria, dove l'istanza garantista sottesa alla costruzione dello Stato liberale si è incontrata con il culto dei controlli e con la vocazione egemonica del cosiddetto « partito dei ragionieri ». Amministrazioni della gestione o del controllo; burocrazie « del fare » o del « vigilare »; controlli o produttività; idoleggiamento della routine o ricerca dell'efficienza: sono questi i corni del dilemma che fa da sfondo al lungo contrasto tra le due burocrazie. Con il dopoguerra e i nuovi compiti dello Stato gestore di pubblici servizi (qualcuno si spinge a scrivere di « Stato industriale ») l'alternativa assumerà connotati parzialmente inediti e un'urgenza persino drammatica.

L'esito del conflitto è noto. Emarginate e poi espulse dall'amministrazione statale, le professionalità tecniche e la cultura della gestione emigreranno verso la realtà nuova degli anni Venti e Trenta, cioè verso l'amministrazione per enti. Con la « riforma » De Stefani del 1923 il « partito dei ragionieri » celebrerà la sua pressoché definitiva vittoria. Ma l'istanza « efficientista » non per questo scomparirà totalmente, se si deve dar credito ai molti segnali che, specie nei ministeri « tecnici », continuano a manifestarsi sino alla fine degli anni Venti. Negli enti (pur con le specificazioni che è giusto introdurre quando ci si occupa di un arcipelago tanto variegato e difforme) modelli organizzativi, reclutamento del personale, organizzazione interna del lavoro amministrativo, rapporto con interessi esterni sembrano richiamare, sia pure alla lontana, le elaborazioni emerse nel dibattito dei precedenti decenni all'interno dei ministeri di gestione e le sia pur timide sperimentazioni messe in opera dalla cultura dell'efficienza.

Il senso generale di questa vicenda (confinata altrimenti nell'angustia di una microstoria separata della burocrazia) sta, mi pare, nelle dinamiche di trasformazione istituzionale che vi si possono leggere in filigrana: la crisi di un modello di Stato, si diceva; il tentativo di restaurarne i limpidi connotati originari, anche a costo di ignorare le cause dell'impasse (che poi deriva dalla insufficienza della costituzione oligarchica di fronte al primo avvento della società delle masse); le tensioni che questa operazione restauratrice inevitabilmente è destinata a generare, dentro e fuori dell'amministrazione; le possibili alternative e la loro sorte negli anni del consolidamento del regime fascista; infine, con il proliferare del sistema degli enti pubblici, la ridefinizione delle tradizionali categorie di « pubblico » e « privato », i dilemmi che ne derivano alla stessa cul-

tura giuridica degli anni Venti e Trenta, la nascita di un'amministrazione « parallela » che già rappresenta un modo radicalmente nuovo dello Stato di porsi in rapporto con la società civile, con gli interessi che la attraversano, con i gruppi sociali e con le loro rivendicazioni.

Anche in questo caso la prudenza e lo stato delle fonti ad oggi disponibili inducono a precisare che sul punto molto resterà da indagare, ovviamente anche dopo questo libro. Tra l'altro, vista l'impostazione della ricerca, intere amministrazioni — come accade per quella dell'Interno, ad esempio — ne sono lasciate consapevolmente al di fuori. Una storia delle istituzioni del fascismo e nel fascismo, sulla scorta della traccia importante rappresentata dal libro di Alberto Aquarone (e di alcune illuminanti intuizioni presenti nella monumentale biografia mussoliniana di Renzo De Felice), dovrà pur essere scritta, prima o poi. Questo libro non pretende altro che di offrire un parziale contributo alla ricostruzione di quella storia più generale.

GUIDO MELIS*

* Il presente lavoro è una rielaborazione accresciuta del volume *Amministrazione nuova e burocrazie tradizionali nell'Italia giolittiana e fascista*, Sassari 1984.

Nel corso della ricerca mi sono avvalso del consiglio e dell'aiuto di molti amici che desidero qui ringraziare: Luigi Berlinguer, Sabino Cassese, Manlio Brigaglia e Gregorio Arena hanno discusso il progetto della ricerca e ne hanno seguito da vicino la realizzazione nelle varie fasi; Paolo Pombeni, Alberto Azzena, Antonio Serra, Nicola Gallerano, Paola Carucci, Enrico Gustapane, Dora Marucco, Stefano Sepe, Cesare Mozzarelli, Mario Ascheri, Consalvo D'Antonio mi hanno aiutato coi loro determinanti suggerimenti a risolvere alcuni particolari problemi. Sono inoltre grato per avere agevolato il mio lavoro con la consueta disponibilità e competenza ai dirigenti e al personale dell'Archivio centrale dello Stato, e in particolare al sovrintendente dr. Mario Serio e alla dr.ssa Marina Giannetto; al personale della Biblioteca della Corte dei Conti, e in particolare al dr. Mario Colacito e al dr. Gaetano D'Auria, sovrintendenti della Biblioteca; agli amici del Ciriec dr. Alberto Mortara, dr. Dante Cosi e dr.ssa Francesca Sofia; al presidente del Crediooping, Paolo Baratta, ai membri della commissione archivio di quell'istituto dr. Gennaro Cimmino, dr. Pasquale De Francesco, dr. Bonaventura Piccioli e all'archivista sig. Belvedere; alla dr.ssa Maria Grazia Cadoni della Biblioteca universitaria di Sassari. Questo libro è dedicato alla memoria dell'amico Roberto Ruffilli, che per primo mi incoraggiò a lavorare su questi temi e che di questa ricerca aveva letto il dattiloscritto, annotandolo di preziosi suggerimenti.

L'AMMINISTRAZIONE DEL DOPOGUERRA

1. — *Un nuovo modo di amministrare.* Agli inizi del 1916, secondo anno di guerra, Carlo Schanzer scrive per la « Nuova Antologia » un breve saggio intitolato *Il problema della burocrazia*. Alla vigilia o quasi di quella disfatta di Caporetto che rivelerà la più grave crisi militare, politica e morale mai conosciuta dallo Stato unitario, Schanzer analizza il funzionamento dell'apparato amministrativo indicando i possibili rimedi alle sue più evidenti disfunzioni: « Una buona burocrazia — scrive — può essere un importantissimo coefficiente di progresso sociale, come una cattiva burocrazia può essere causa di gravi perturbamenti e di danni sociali ed economici ». Ma subito aggiunge: « È chiaro pure che il problema della burocrazia non si presenta soltanto come problema finanziario, di costo più o meno elevato dei servizi pubblici, ma anche e sopra tutto come un problema tecnico, politico e morale »¹.

Nell'invocare « riforme più profonde, che valgano a migliorare i progressi tecnici dell'amministrazione e ad aumentarne il rendimento utile »², Schanzer si fa autorevolmente interprete di oltre un decennio di elaborazione, di studi, di dibattiti. L'età giolittiana ha coinciso per l'amministrazione con un periodo di intense trasformazioni: la crescita quantitativa della burocrazia, il nuovo peso politico degli impiegati all'interno della società d'inizio secolo, i

¹ C. SCHANZER, *Il problema della burocrazia*, in « Nuova Antologia », 1916, vol. CLXXXI, fasc. 1056, p. 202.

² *Ibid.*, p. 203. Un cenno alle semplificazioni degli organi e dei controlli anche come riforma dei metodi di lavoro della burocrazia è in un successivo intervento di Schanzer, *I provvedimenti per gli impiegati e la riforma amministrativa*, *ibid.*, 1918, vol. CXCIV, fasc. 1107, pp. 74 e seguenti.

diversi rapporti che si instaurano tra amministrazione e sviluppo economico³ hanno profondamente cambiato i connotati tipici della « questione burocratica » dell'Ottocento.

Di fronte all'espansione degli apparati pubblici (« lo Stato ferroviere », « lo Stato postino ») la cultura di matrice liberista prende partito contro « l'elefantiasi burocratica »⁴; ma parallelamente, e spesso in opposizione a questo dominante indirizzo polemico, matura, soprattutto nell'ambito dell'*élite* burocratica, un filone diverso, che non si rifugia nello sterile rifiuto dell'interventismo statale, né tanto meno nella sua apodittica condanna come fattore di inefficienza e di « bardatura burocratica ». È una cultura di « pratici »⁵, essenzialmente improntata alla difesa della burocrazia e delle sue competenze e preoccupata di affermarne il ruolo chiave nello sviluppo della società liberale: l'originaria impronta liberista non conduce, in questo filone, alla ricerca del « meno Stato possibile », ma ad un arduo tentativo di individuare nuovi modi di organizzazione del potere pubblico, diversi metodi di lavoro negli apparati burocratici, un più razionale assetto dei servizi.

Nell'ultimo scorcio dell'età giolittiana queste tensioni riformatrici, variamente presenti nell'amministrazione statale, hanno trovato un preciso punto di riferimento politico nell'iniziativa di governo di Francesco Saverio Nitti⁶. Uomini come Vincenzo Giuffrida, Alberto Beneduce, Bernardo Attolico, Eliseo Jandolo, Arrigo Serpieri, Alfredo Ramasso e Antonio Sansone (per non citare che i più noti) vengono profondamente segnati, pur nella diversità della loro successiva biografia, dall'incontro con il *leader* lucano⁷. Nitti non rap-

³ Cfr. in generale C. MOZZARELLI, S. NESPOR, *Il personale e le strutture amministrative*, in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. CASSESE, Torino 1984, pp. 157 ss. Sulle trasformazioni della pubblica amministrazione agli inizi del secolo cfr. S. CASSESE, *L'amministrazione dello stato liberale-democratico*, in *La formazione dello stato amministrativo*, Milano 1974, p. 16; ID., *Amministrazione centrale*, ora in *Esiste un governo in Italia?*, Roma 1980, pp. 73 ss.; nonché, specie per il rapporto con il sistema giolittiano di governo, E. ROTELLI, *Governo e amministrazione nell'età giolittiana*, ora in *Costituzione e amministrazione nell'Italia unita*, Bologna 1981, pp. 87 e seguenti.

⁴ Il riferimento è ovviamente alla polemica di Gaetano Salvemini, per cui cfr. soprattutto *L'elefantiasi burocratica*, ora in *Il ministro della malavita e altri scritti dell'Italia giolittiana*, a cura di E. APIH, Milano 1962, pp. 316 ss. Ma in proposito sono da tenere presenti le considerazioni di S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milano 1977, soprattutto pp. 25 ss. (dove Casseese, sulla scorta di una ricca documentazione statistica, ridimensiona la valutazione critica di Salvemini sulla espansione burocratica agli inizi del secolo).

⁵ S. CASSESE, *Giolittismo e burocrazia nella « cultura delle riviste »*, in *Storia d'Italia. Annali*, 4. *Intelletuali e potere*, Torino 1981, pp. 473 ss. (la citazione è tratta da p. 487).

⁶ *Ibid.*, pp. 502-513.

⁷ Sulla burocrazia « nittiana », sulla sua formazione e sui reciproci legami che la caratteriz-

presenta soltanto l'altro termine di un rapporto di *patronage* in certi momenti particolarmente efficace⁸, ma bensì un interlocutore sul piano culturale e scientifico, il prestigioso intellettuale di professione al quale sottoporre i dati dell'embrionale analisi che il gruppo dei « nittiani » viene quotidianamente aggiornando⁹. Correndo il rischio di qualche semplificazione, Nitti può apparire nei confronti delle burocrazie « riformatrici » quel che negli stessi anni è stato Giolitti per le burocrazie più « conservatrici »: il rappresentante, nel

ziano mi permetto di rimandare a G. MELIS, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in *L'amministrazione centrale*... cit., pp. 353 ss. Sui rapporti tra Nitti e alcuni dei suoi più stretti collaboratori cfr. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (d'ora in poi ACS), *Fondo Nitti, Carteggio*, in particolare fasc. 477, « Giuffrida V. », fasc. 92, « Beneduce A. », fasc. 52, « Attolico B. », fasc. 913, « Sansone A. », fasc. 922, « Savini O. », fasc. 334, « De Gregorio F.E. ». In particolare cfr. L. DE ROSA, *I rapporti tra Beneduce e Nitti*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI. Caserta, 11 novembre 1983*, Roma 1985, pp. 183 e seguenti.

⁸ Le testimonianze di tale rapporto sono molte. Cfr. ad esempio, nel caso di Giuffrida, il carteggio del 1908 relativo alla carriera di Giuffrida nel Commissariato dell'emigrazione, o la « confidenziale » del 3 maggio 1917, scritta in un momento in cui Nitti è fuori dal governo, e invece ricca di informazioni riservate sul funzionamento dell'amministrazione. Per un intervento diretto di Nitti a favore di uno dei suoi uomini, cfr. il carteggio con Silvio Crespi del luglio 1919, riguardante la posizione di Bernardo Attolico all'interno del ministero dell'Industria e commercio (la nomina di Attolico a direttore generale era stata annullata dalla Corte dei Conti). Cfr. ACS, *Fondo Nitti, Carteggio*, fasc. 477, cit. e, per il caso Attolico, *ibid.*, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.1.750. È anche significativa la lettera di Oliviero Savini Nicci a Nitti del 21 agosto 1920, dopo la nomina del Savini al Consiglio di Stato (avvenuta il 9 giugno 1920): « l'esercizio del mio nuovo ufficio consolida nell'animo il senso di profonda gratitudine verso l'Autore del mio bene e Ella ha a sua disposizione una persona modesta ma devota tanto, e piena di fervore nel desiderio di seguire V.E. » (cfr. ACS, *Fondo Nitti, Carteggio*, fasc. 922 cit.). Savini continuerà a inviare regolarmente informazioni riservate a Nitti anche nel 1921-22, quando sarà capo di gabinetto all'Interno (e Nitti sarà fuori del governo).

⁹ Nella corrispondenza tra Nitti e i « nittiani » uomini nell'amministrazione non soltanto abbondano gli scambi d'informazioni sui movimenti dei prefetti e sul funzionamento dell'amministrazione (spesso anche in violazione se non proprio del segreto d'ufficio almeno della riservatezza), ma si leggono giudizi sulla situazione politica, analisi del funzionamento istituzionale, previsioni, indicazioni di comportamento ecc. I Savini Nicci, gli Achille De Martino, i Sansone, i De Gregorio, così come il gruppo dei prefetti nominati da Nitti (Paolo Bodo, per esempio, o Giuseppe Visconti, o Amadeo Moroni, che fu poi commissario civile per la Dalmazia) o quelli comunque « devotissimi » (come Riccardo Lualdi), rappresentano una componente non secondaria, sebbene riservata, del « partito nittiano ». Cfr. un elenco dei « prefetti amici » in ACS, *Fondo Nitti, Carteggio*, fasc. 922, cit., lettera di Savini a Nitti s.d., ma certamente del 1921. Ampi cenni al rapporto Nitti-burocrazia nella bella biografia di F. BARBAGALLO, *Nitti*, Torino 1984. Su un caso particolare, ma non privo di valore emblematico, cfr. M. SAIJA, *Un prefetto nittiano di fronte al fascismo. Achille De Martino a Brescia nel 1922*, in « Italia contemporanea », n. 159, 1985, pp. 5 e seguenti.

personale politico di governo, delle istanze provenienti dal mondo dell'amministrazione; e allo stesso tempo l'interprete presso le burocrazie degli interessi generali mediati dalla politica.

Ma nel riformismo amministrativo del dopoguerra confluiscono anche altre esperienze, ugualmente significative: il gruppo formatosi all'inizio del secolo intorno alla turatiana « Critica Sociale » e proveniente dalle file del primo sindacalismo degli impiegati (per fare i due nomi più importanti, Meuccio Ruini e Carlo Petrocchi: qui il tramite per l'integrazione nella classe dirigente del dopoguerra, prima ancora di Nitti, è però il socialriformista Ivanoe Bonomi)¹⁰; i settori più moderni della burocrazia del ministero dell'Interno (un'amministrazione di coordinamento dove la natura dei compiti amministrativi ha imposto una figura professionale di funzionario « generalista »: basti pensare a uomini come Alberto Pironti, direttore generale dell'Amministrazione civile, o come Oliviero Savini-Nicci, capo gabinetto alla Presidenza del consiglio con Nitti)¹¹; alcune burocrazie « speciali », cresciute in ministeri con forti connotazioni « industriali », per esempio quelle delle Poste e telegrafi e dei Lavori pubblici (dove, in tempi diversi, operano Cesare Cagli, Tito Livio Mesina, Roberto De Vito e, prima ancora, Francesco Tedesco)¹².

¹⁰ Sul gruppo vicino a « Critica Sociale » e più in generale sulle associazioni degli impiegati nell'età giolittiana mi permetto di rimandare a G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna 1980 (in particolare, per i rapporti con Bonomi, p. 144: gran parte di questo gruppo, che durante il primo decennio del secolo era stato turatiano, aderì poi alla scissione socialriformista di Bissolati e Bonomi dopo il congresso di Reggio Emilia). Su Ruini burocrate e poi uomo di governo cfr. i due profili di F. CAFFÈ e A. STADERINI ora raccolti in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. MORTARA, Milano 1984, pp. 241 ss., nonché gli scritti memorialistici dello stesso Ruini (*Ricordi*, Milano 1973). Su Petrocchi cfr. il saggio di F. SOCRATE, in *I protagonisti dell'intervento pubblico...* cit., pp. 285 ss. (nella sua produzione sono da vedere in particolare *La politica dei lavori pubblici*, Roma 1926, e *Il problema della burocrazia*, Roma 1944). Infine, circa il ruolo svolto da Bonomi nel dopoguerra, sono molto acute e meritevoli di approfondimento le osservazioni di Silvio Lanaro nella voce biografica curata per *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico*, a cura di F. ANDREUCCI e T. DETTI, I, Roma 1975, soprattutto pp. 353-54; Lanaro, dopo avere illustrato i limiti dello « statalismo che per brevità può chiamarsi nittiano », scrive che « se Turati era il leader socialista organico al disegno di Giolitti, Bonomi era il leader socialista organico al disegno di Nitti ». Da questo punto di vista — si potrebbe aggiungere — ben si comprende la riduzione della distanza tra i due gruppi (burocrati « nittiani » e burocrati « bonomiani » o comunque ex-socialriformisti) negli anni che precedono il fascismo.

¹¹ S. CASSESE, *Giolittismo...* cit., p. 479. Su Pironti, in particolare, cfr. il necrologio dagli alla « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXXIX (1937), I, pp. 49-50.

¹² Sulle due burocrazie cfr. G. MELIS, *Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele*, in I.S.A.P., *L'amministrazione nella storia moderna*, Archivio n.

Pur con profonde differenziazioni (esistono i « nittiani », i « socialriformisti », i « giolittiani »), questi gruppi si ritrovano nel dopoguerra accomunati da una concezione molto simile della riforma amministrativa, assai diversa comunque dalle posizioni tradizionali del moralismo antiburocratico alla Salvemini. Impegnati direttamente nei gangli vitali dell'amministrazione del periodo bellico e della riconversione, spesso chiamati personalmente a responsabilità di governo o comunque inseriti nelle commissioni d'inchiesta parlamentari e nei gabinetti dei principali ministeri economici, i « riformatori » introducono nella burocrazia prefascista istanze di modernizzazione e persino aspirazioni tecnocratiche. Prende definitivamente corpo, spesso trovando importanti pur se isolate verifiche nella pratica amministrativa di questi anni, un modello alternativo di organizzazione burocratica: la lunga polemica contro « i controlli inutili » (aperta dalle associazioni sindacali degli impiegati agli inizi del secolo e divenuta il tradizionale terreno di scontro tra le esigenze delle amministrazioni « industriali » e il « partito dei ragionieri »)¹³ sfocia ora nella proposta di un'amministrazione che dovrà diventare più efficiente e produttiva quanto più sarà resa autonoma e responsabile; la critica della « politica degli organici » approda alla rivendicazione di una carriera più snella e selettiva, nella quale i miglioramenti retributivi collegati all'anzianità siano però resi indipendenti dalla progressione nella scala gerarchica, da riservarsi invece al solo criterio del merito; il rifiuto dei modelli organizzativi troppo rigidi induce a guardare verso rapporti di lavoro meno garantiti ma più agili, simili a quelli della grande azienda privata.

Nel coagularsi di questa piattaforma riformatrice è essenziale il riferimento alla mobilitazione bellica. « L'esperienza vissuta negli anni del conflitto dai protagonisti dell'economia di guerra — ha scritto Paolo Frascani — aveva consolidato in Meuccio Ruini, Vincenzo Giuffrida, Alberto Beneduce, Luigi Murialdi, Carlo Petrocchi, per citarne alcuni tra i più conosciuti, la fiducia

3, Milano 1985, pp. 1429 ss., e ID., *Elaborazione giuridica e burocrazia giolittiana*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Napoli 1986, pp. 291 ss. (in particolare pp. 301-305).

¹³ G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., pp. 1443-1444. In generale sul « partito dei ragionieri » e la sua incidenza cfr. S. CASSESE, *Giolittismo...* cit., pp. 488-489, che mette anche in rilievo il ruolo svolto dall'Istituto nazionale per l'incremento degli studi di ragioneria nell'organizzare dall'esterno delle amministrazioni la resistenza « contro gli attacchi degli "avvocati" » e soprattutto contro la spinta per la riduzione o abolizione dei controlli. Emblematica è l'azione della « *Rivista dei Ragionieri* », la cui seconda serie (Padova, dal 1905), sotto la direzione di Pietro D'Alvise, diviene ben presto il luogo di collegamento tra gli studi teorici di ragioneria, gli ambienti professionali interessati al riconoscimento legale del titolo e le forze interne alla burocrazia ministeriale.

di poter estendere ulteriormente l'intervento pubblico nel governo dell'economia. Lo stesso tema centrale dei compiti che lo Stato doveva svolgere nel processo di riconversione industriale era affrontato da una angolazione che prospettava integrazioni e interdipendenze più strette tra le concentrazioni industriali e finanziarie espresse dalla guerra e la struttura burocratica dello Stato liberale»¹⁴.

Il fenomeno non è solo italiano, ma investe in diversa misura tutti i paesi coinvolti nell'emergenza bellica. Ovunque lo stato d'eccezione impone di abbreviare le procedure, attenuare i controlli e concentrare le decisioni. In un fortunato libro degli anni Trenta su *La réforme gouvernementale* Léon Blum si è spinto sino ad assumere come modello universale di efficienza l'organizzazione del gabinetto di guerra inglese: « un comité de direction, comme il en existe dans nombre de sociétés industrielles ou financières, composé de peu de personnes »¹⁵. In Inghilterra così come in Francia, in Germania e in Austria-Ungheria la guerra agisce come un potente fattore di rinnovamento amministrativo¹⁶. In Italia la mobilitazione militare produce due effetti di grande portata politica: accresce i compiti dello Stato, e di riflesso quelli della burocrazia civile e militare (con contraddittori eccessi di burocratizzazione o, al contrario, di migliore articolazione dei servizi); integra definitivamente l'alta burocrazia statale nella classe dirigente del Paese, affidandole, nel momento dell'emergenza nazionale, la direzione di delicati apparati non più solamente burocratici ma direttamente produttivi¹⁷.

¹⁴ P. FRASCANI, *Per un'interpretazione della politica di intervento pubblico nella transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia*, in *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la Prima Guerra mondiale*, a cura di P. HERTNER e G. MORI, Bologna 1982, p. 582. Ma sull'espansione della spesa pubblica e sull'estensione dell'intervento dello Stato durante guerra e dopoguerra è soprattutto da vedere ID., *Politica economica e finanza pubblica in Italia nel primo dopoguerra (1918-1922)*, Napoli 1975.

¹⁵ L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris 1936, p. 50.

¹⁶ Sul punto cfr. le acute osservazioni di P. LEGENDRE, *Stato e società in Francia*, Milano 1978, pp. 354 ss. Per un cenno al rapporto tra guerra e tecnocratie in Europa cfr. R. MOUSNIER, *Le gerarchie sociali dal 1450 ai nostri giorni*, a cura di E. ROTELLI, Milano 1971, p. 150. In particolare, per un'analisi quasi coeva, cfr. la serie di articoli di G. JEZE, *L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs*, in « Revue du droit public et de science politique française et étrangère », 1917, pp. 5 ss., 209 ss., 404 ss., 553 e seguenti.

¹⁷ Non esiste, purtroppo, uno studio specifico sugli effetti della guerra 1915-18 nell'amministrazione italiana. Spunti e suggerimenti che sono stati tenuti presenti anche in queste pagine sono però in G. PROCACCI, *Appunti in tema di crisi dello stato liberale e di origini del fascismo*, in « Studi storici », VI (1965), pp. 221 ss.; A. CARACCILO, *La grande industria nella prima guerra mondiale*, in *La formazione dell'Italia industriale*, a cura di A. CARACCILO, Bari 1971³, pp. 163 ss.; R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato*

Soprattutto, la legislazione di guerra modifica profondamente i connotati lineari e « razionali » della struttura per ministeri, introducendovi, grazie all'ampia delega di poteri della quale l'esecutivo può eccezionalmente avvalersi nell'organizzare i suoi uffici, una significativa per quanto a volte caotica moltiplicazione degli apparati: accanto alle decine di nuovi uffici speciali, si registra la crescita dei comitati interministeriali (per la disciplina dei consumi alimentari, per l'approvvigionamento e distribuzione dei carboni, per gli approvvigionamenti dall'estero, per il passaggio infine dallo stato di guerra a quello di pace)¹⁸ e in generale di « organismi-ponte », che rompono la rigida verticalità dell'organizzazione per ministeri. Un'amministrazione nella sua assenza concepita nel culto dei controlli e delle garanzie formali è costretta dall'emergenza bellica a trasformarsi rapidamente, specie nei dicasteri economici, in modo da corrispondere alle nuove esigenze che accentuano il ruolo dirigista dello Stato nell'organizzazione e pianificazione della produzione nazionale¹⁹. Sul piano delle strutture di governo, anche in Italia, come negli altri Paesi belligeranti, si registra « un rafforzamento dell'esecutivo e in particolare del presidente del Consiglio », ma con « caratteristiche peculiari, determinate da un'eccessiva autonomia del comando supremo, dalla diversità degli obiettivi che i responsabili politici intendevano perseguire con la guerra e dall'assenza, sin dopo Caporetto, di un comitato di guerra ».²⁰

Nei « nuovi apparati economico-amministrativi sviluppati dalla mobilitazione industriale »²¹ cresce quella che Ettore Conti (uno dei dirigenti d'impresa che vivono personalmente questa trasformazione) definirà « la seconda

da Cavour al Fascismo, Torino 1975, soprattutto pp. 154 ss.; P. FRASCANI, *Politica economica... cit., passim*; P. CARUCCI, *Funzioni e caratteri del Ministero per le Armi e munizioni*, in *Stato e classe operaia durante la prima guerra mondiale*, a cura di G. PROCACCI, Milano 1983, pp. 60 ss.; L. TOMASSINI, *Mobilitazione industriale e classe operaia*, *ibid.*, pp. 79 e seguenti.

¹⁸ Un censimento « a caldo » dei nuovi apparati è F. MEDA, *Le superstrutture costituzionali durante la guerra in Italia*, in « Nuova Antologia », 1919, vol. CCIII, fasc. 1143, pp. 65 ss. Sulle conseguenze della guerra rispetto alle strutture di governo cfr. soprattutto E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento nell'amministrazione centrale in Italia (1848-1972)*, Milano 1972, pp. 268 ss. Un caso parzialmente diverso dagli altri — come rileva Rotelli — è quello del Comitato di guerra istituito dopo Caporetto e posto sotto la presidenza dello stesso Presidente del consiglio.

¹⁹ Cfr. in proposito V. CASTRONOVO, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, 4, 1. *Dall'unità ad oggi*, Torino 1975, soprattutto p. 209: « un altro fenomeno importante fu la crescita di alcuni centri di potere in un certo senso autonomi, svincolati dal controllo parlamentare, nell'ambito dell'amministrazione centrale e dei servizi economici addetti alla mobilitazione industriale ».

²⁰ P. CARUCCI, *Funzioni e caratteri...* cit., p. 61.

²¹ L'espressione è di G. TONIOLO, *Oscar Sinigaglia*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico* .. cit. pp. 408-409.

burocrazia»²². La guerra è anche l'occasione per integrare nella sclerotica cultura dell'amministrazione pubblica apporti provenienti dal mondo dell'economia e della grande industria: Oscar Sinigaglia, uno dei nomi chiave per la storia della siderurgia italiana, nell'estate del 1917 viene chiamato al Commissariato generale per l'aeronautica, dove gli viene affidata la direzione dell'ufficio produzione apparecchi della Caproni, e poi, alla fine della guerra, viene preposto alla direzione del Servizio centrale acquisti del ministero delle Armi e munizioni²³; Alfredo Dallolio, elemento di spicco della burocrazia militare italiana, diviene prima sottosegretario poi ministro delle Armi e munizioni²⁴; qualche anno più tardi Giuseppe Volpi, il fondatore della SADE, un altro campione dell'imprenditoria privata, interprete accorto degli interessi dei grandi elettrici, verrà chiamato da Giolitti alla carica di governatore della Libia²⁵; Alberto Pirelli, autorevole *leader* del «partito degli industriali», è nel 1918 capo degli acquisti all'estero del ministero delle Armi e munizioni, poi membro della delegazione italiana alla Conferenza della pace di Parigi, del Consiglio supremo economico di Versailles e della Commissione economica e finanziaria, sino a diventare nei successivi decenni l'esponente di punta della nuova diplomazia economica italiana²⁶. E tra i ministri e i sottosegretari dei

²² E. CONTI, *Taccuino di un borghese*, Milano 1946, ma qui si cita la 2ª ed., Milano 1971, p. 681 (e sull'esperienza come commissario per la liquidazione dei servizi delle armi e munizioni e dell'aeronautica, pp. 100 ss.). In generale A. CARPARELLI, *Uomini, idee, iniziative per una politica di riconversione industriale in Italia*, in *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace...* cit., pp. 207 e seguenti.

²³ Cfr. G. TONIOLO, *Oscar Sinigaglia*, citata. Sulla figura di Sinigaglia e soprattutto sulla sua biografia successiva, tanto profondamente intrecciata alla storia della siderurgia di Stato, cfr. P. RUGAFIORI, *I gruppi dirigenti della siderurgia «pubblica» tra gli anni Trenta e gli anni Sessanta*, in *Acciaio per l'industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*, a cura di F. BONELLI, Torino 1982, pp. 335 ss., e A. CARPARELLI, *Uomini, idee...* cit., pp. 215 e seguenti. Un profilo in chiave agiografica è *Oscar Sinigaglia*, Roma 1962, pubblicato in occasione dell'intitolazione a Sinigaglia di una via romana.

²⁴ Cfr. F. MINNITI, *Alfredo Dallolio*, in *I protagonisti...* cit., pp. 179 ss.; E. MORELLI, *La prima guerra mondiale nelle carte di Alfredo Dallolio*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXIII (1976), pp. 235 ss.; L. MASCOLINI, *Il ministero per le armi e munizioni (1915-1918)*, in «Storia contemporanea», XI (1980), pp. 933 ss.; P. CARUCCI, *Funzioni e caratteri...* cit., pp. 67-77.

²⁵ Cfr. S. ROMANO, *Giuseppe Volpi. Industria e finanza fra Giolitti e Mussolini*, Milano 1979. Cfr. specialmente p. 102, dove Romano mette in rilievo come la scelta di Volpi (prima di lui si era pensato ad Ettore Conti) corrisponda alla convinzione di Giolitti «che la soluzione del problema libico andava ricercata in una gestione aziendale della colonia, e che il governatore, anziché essere un militare o un funzionario, doveva essere un uomo d'affari».

²⁶ Cfr. in proposito A. PIRELLI, *Taccuini 1922-1943*, a cura di D. BARBONE, Bologna 1984 (in particolare la prefazione di Barbone).

governi di guerra figurano altri tecnici di indiscusso valore, come l'ex direttore generale delle Ferrovie Riccardo Bianchi, titolare dei Trasporti marittimi e ferroviari dal giugno 1917 sino alla caduta del governo Boselli, o come il giolittiano Roberto De Vito, sottosegretario ai Lavori pubblici nel ministero Orlando²⁷. « Si viene costituendo per questi tramiti — ha scritto Giuliano Procacci — un personale dirigente e un ceto dominante rinnovato, in cui, accanto agli uomini della vecchia classe politica e parlamentare e alla burocrazia ministeriale, figurano uomini provenienti dal mondo della finanza e dell'industria o dalla casta militare »²⁸.

Nasce insomma, durante il periodo bellico, un'amministrazione nell'amministrazione, che tende a dotarsi di propri moduli organizzativi, che può avvalersi di un allentamento dei normali controlli che regolano l'attività amministrativa in tempo di pace (in alcuni casi anche di una deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato)²⁹, che si fa portatrice di una propria specifica « cultura ». I ministeri nati tra il 1915 e la fine delle ostilità, da quello dei Trasporti marittimi e ferroviari (giugno 1916), a quello delle Armi e munizioni (sorto nel giugno 1917 come superamento del precedente sottosegretariato annesso al ministero della Guerra), a quello degli Approvvigionamenti e consumi alimentari (maggio 1918), a quello, infine, dell'Assistenza militare e pensioni di guerra (novembre 1917, ma solo nel gennaio successivo se ne stabiliranno le competenze) rappresentano spesso amministrazioni di tipo nuovo, strettamente collegati come sono ai problemi della produzione nazionale e soprattutto privi di una propria specifica tradizione amministrativa³⁰: le condizioni ideali, insomma, per sperimentare forme più rapide, anche se talvolta più spregiudicate, di attività. Così i sottosegretariati per gli Ap-

²⁷ Su Bianchi cfr. il profilo biografico, a cura di F. BONELLI, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. X, Roma 1968, pp. 169-173, *ad nomen*, nonché, dello stesso F. BONELLI, *Riccardo Bianchi*, in *I protagonisti...* cit., pp. 73 ss. Su De Vito, che diventa sottosegretario di Bonomi ai Lavori pubblici durante il governo Boselli (1916-17) e mantiene tale carica nel successivo ministero Orlando (1917-19) occupandosi dal 5 agosto 1917 del Commissariato generale per i combustibili nazionali, cfr. le notizie di M. PIZZIGALLO, *Alle origini della politica petrolifera italiana (1920-1925)*, Milano 1981, *passim*.

²⁸ G. PROCACCI, *Appunti...* cit., p. 69. Per il nuovo atteggiamento del mondo imprenditoriale italiano verso l'amministrazione cfr. la proposta avanzata nel 1917, e fatta propria dalla prestigiosa « Rivista delle Società Commerciali », di istituire un Ufficio statale del commercio estero, « separato dagli altri rami dell'amministrazione pubblica e vivificato dal concorso e dal contatto dei privati » (E. CIUFFA, *Il servizio pubblico delle informazioni commerciali*, in « Rivista delle Società Commerciali », VII, 1917, pp. 595 e seguenti).

²⁹ Cfr. in proposito P. CARUCCI, *Funzioni e caratteri...* cit., specialmente p. 64.

³⁰ Cfr. C. MOZZARELLI, S. NESPOR, *Il personale e le strutture...* cit., p. 242.

provvigionamenti delle materie prime (dicembre 1918-giugno 1919, presso il ministero dell'Industria, commercio e lavoro) e per gli Approvvigionamenti e consumi alimentari (istituito presso il ministero dell'Interno nell'ottobre 1917 e soppresso per essere trasformato in ministero autonomo), o quello per le Armi e munizioni (presso il ministero della Guerra, luglio 1915-giugno 1917), o il Commissariato generale per l'Aeronautica (presso il ministero delle Armi e munizioni, novembre 1917) costituiscono altrettanti esempi di amministrazioni speciali, di ridotte proporzioni, con compiti amministrativi tanto particolari e circoscritti da consigliare — sotto l'incalzare dei nuovi compiti — l'abbandono dei tradizionali criteri di selezione del personale a favore di una più massiccia immissione di tecnici e di elementi tratti dalle attività produttive. Durante la guerra, nelle amministrazioni delle Armi e munizioni, degli Approvvigionamenti e consumi e del Commissariato per i combustibili (istituito nell'agosto 1917 presso il ministero dei Trasporti marittimi e ferroviari), vengono complessivamente impiegati ben 799 avventizi, « sui quali — ha scritto Paolo Frascani — ricadeva in gran parte, oltre che sull'amministrazione militare, il peso dell'attuazione delle più importanti direttrici di politica economica del Paese in guerra »³¹. Ne deriva un fenomeno del tutto inedito: una « sproporzione tra le funzioni nuove assunte dallo Stato durante la guerra e la consistenza delle sue strutture burocratiche » che non può non risolversi nella supplenza da parte di personale esterno (in parte, in verità, anche di personale militare, chiamato alla gestione di servizi « civili »), sino a favorire « il processo di effettiva "privatizzazione" dello Stato da parte delle centrali del potere economico »³².

La natura delle attività legate alla mobilitazione industriale impone l'abbandono delle forme autoritative di rapporto tra amministrazione e privati a vantaggio della contrattualità: i nuovi apparati esigono un personale dalla formazione « mista », tecnica ed amministrativa insieme, con doti di adattamento alle situazioni più diverse e capacità di risolvere i problemi della gestione senza fare necessariamente ricorso alle direttive gerarchiche.

Nel caso forse più emblematico, quello del sottosegretariato poi ministero delle Armi e munizioni, la vocazione « industriale » del nuovo apparato si sposa singolarmente con la sua origine immediatamente militare, rafforzata dalla nuova normativa sulla militarizzazione del personale operaio alle sue dipendenze³³. Il personale dirigente, specie quello preposto ai « servizi a carat-

³¹ P. FRASCANI, *Politica economica*.. cit., p. 26.

³² *Ibid.*, dove si richiama anche G. PROCACCI, *Appunti*... cit., p. 233.

³³ P. CARUCCI, *Funzioni e caratteri*.. cit., p. 65.

tere più propriamente tecnico-militare », proviene generalmente dalla direzione generale di artiglieria o dal genio militare: comunque da quei settori del ministero della Guerra che vantano una più solida tradizione di professionalità tecnica³⁴. Agli inizi del 1918 (cioè pochi mesi prima dello scioglimento del ministero)³⁵, a dirigere i vari uffici e servizi sono preposti tecnici-militari come il colonnello Lamberto Capecchi (capo del Servizio tecnico munizionamento artiglieria), il colonnello Giulio Deangelis (Servizio materiale artiglieria di nuova formazione), il colonnello Giuseppe Storniolo (Ufficio approvvigionamenti materiali e materie prime varie); oppure civili di particolari competenze scientifiche e tecniche, come Vittorio Villavecchia (Servizio materiale chimico di guerra, già direttore del Laboratorio chimico centrale delle Finanze) o Salvatore D'Amelio, che proviene da una brillante carriera presso l'avvocatura erariale dello Stato ed è dal novembre 1914 sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma (nel ministero delle Armi e munizioni assume l'ufficio speciale di legislazione, affari legali e inchieste)³⁶.

Questi ed altri dirigenti (come il prof. Vito Volterra, chiamato all'Ufficio invenzioni e ricerche dalla sua cattedra di docente di fisica e matematica all'università di Roma; o come il prof. Giovanni Borelli, cui si affida l'Ufficio storiografico; o il barone Pio Carbonelli, chiamato dal Consiglio di Stato alla direzione della Mobilitazione industriale) formano uno *staff* amministrativo e tecnico molto affiatato, nonché collegato agli interessi economici con i quali l'amministrazione di guerra deve necessariamente entrare in rapporto (e infatti non saranno rari i casi di collusione tra i nuovi gruppi burocratici e l'industria impegnata nella produzione bellica e nelle forniture all'esercito)³⁷.

Sul finire della guerra l'ossessione di « evitare i ritardi portati dalla necessità di accordo di uffici diversi », induce, in questo ministero, alla concen-

³⁴ L. MASCOLINI, *Il ministero...* cit., pp. 955-956. Cfr. in particolare, per le origini di questa cultura tecnica, la « Rivista di artiglieria e genio », sulla quale mi permetto di rinviare a G. MELIS, *La burocrazia e le riviste: per una storia della cultura dell'amministrazione*, in « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno » XVI (1987), pp. 72-73.

³⁵ Istituito con r.d. 16 giugno 1917, n. 980, il ministero per le Armi e munizioni fu soppresso con d.lgt. 15 settembre 1918, n. 1318 (cfr. M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del Regno d'Italia*, 2ª ed. con dati anagrafici, Roma 1978, pp. 109 e 113).

³⁶ L. MASCOLINI, *Il ministero...* cit., p. 957. Su Salvatore D'Amelio cfr. la biografia, a cura di G. MELIS, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma 1986, *ad nomen*.

³⁷ L. MASCOLINI, *Il ministero...* cit., p. 958. Carbonelli, già direttore generale della Mobilitazione industriale nel 1918, legato anche personalmente a Carlo Schanzer, che ne propose la nomina a direttore generale dei Servizi per l'assistenza militare e le pensioni di guerra, si dimetterà nell'aprile 1920 da questo secondo incarico con una lettera non priva di sottintesa amarezza nei confronti del ministro del Tesoro dell'epoca, Luigi Luzzatti: cfr. ACS, *Carte Schanzer*, sc. 11, fasc. 45, riservata personale di Pio Carbonelli a Carlo Schanzer del 19 aprile 1920.

trazione delle strutture: tutto quel che concerne i contratti, ad esempio, è riunito in un solo ufficio, mentre, « d'accordo con il Ministero della Guerra », si procede alla « radicale riforma interna del Ministero (...) secondo il concetto informatore di dare all'amministrazione forma e andamento sempre più *industriale* considerandola come il *fornitore* di tutto quanto il materiale bellico occorrente alle necessità della guerra nazionale e sfrondandola di quegli organismi eminentemente militari che non riguardano la produzione »³⁸.

Soprattutto nell'ultimo anno del conflitto l'influenza di queste burocrazie tecniche e dei modelli organizzativi ad esse più congeniali si fa sentire in modo determinante in molte amministrazioni: c'è un « cadornismo amministrativo » i cui nodi vengono vistosamente al pettine durante la crisi di Caporetto, provocando reazioni analoghe a quelle suscitate nel Paese dal « cadornismo militare ». « Cadorna era un burocrate della strategia — ha scritto Gramsci —; quando aveva fatto le sue ipotesi "logiche", dava torto alla realtà e si rifiutava di prenderla in considerazione ». « Nello stato d'eccezione creato dalla rotta del 1917 i valori chiave dell'efficienza e della responsabilità individuale prendono il posto delle preoccupazioni ora più che mai paralizzanti per la legalità amministrativa e del rispetto astratto delle competenze gerarchiche, sempre più apertamente trascurate in nome della nuova gerarchia delle competenze. Come nell'esercito di Díaz, anche nell'amministrazione pubblica, o almeno in quei settori più strettamente collegati all'emergenza bellica, sembrano prevalere le doti pragmatiche dei « burocrati di complemento » (uomini presi in prestito dall'industria e messi a capo dei nuovi apparati) su quelle tradizionali dei burocrati della « carriera ».

Un esempio, per la verità anteriore alla crisi di Caporetto, ma ugualmente eloquente, è il severo giudizio che un politico di fresca integrazione nella classe dirigente come Leonida Bissolati esprime nel marzo 1917 sull'anziano diplomatico Mayor des Planches, all'epoca capo della delegazione italiana di approvvigionamento. Scrivendone dopo un viaggio-ispezione a Londra al presidente del Consiglio Boselli, Bissolati lamenta l'incapacità di Mayor — « per confessata incompetenza » — « a imporre unità d'azione alle diverse attività cui egli presiede »: « È necessario — suggerisce — che quell'Ufficio venga af-

³⁸ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1.4.402. Per i contratti già in opera un Ufficio speciale assestamento attua negli stessi giorni « una rigorosa ispezione »; si provvede anche « alla nomina di apposite commissioni che provvedono alla sollecita liquidazione delle pendenze derivanti dai contratti scaduti e vagliano le eventuali responsabilità che possano emergere dalle più accurate indagini ». Quanto al ministero nel suo complesso, se ne progetta l'articolazione interna « in tre grandi servizi »: Mobilitazione industriale, Approvvigionamenti e produzione, Amministrazione.

³⁹ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, a cura di V. GERRATANA, Torino 1975, p. 261.

fidato a persona competente in materia di tonnellaggio, e di sicura pratica nelle materie commerciali. Il nome del senatore Piaggio è il meglio accolto: se il Piaggio non dovesse accettare, si deve cercare — e presto — altro nome tra coloro che abbiano, come lui, la competenza specifica necessaria »⁴⁰. Di fronte ai compiti nuovi, la formazione del diplomatico di carriera (per quanto assistita da una lunga esperienza, come in questo caso) non è più sufficiente.

Si ripete così una esperienza che, sia pure in proporzioni assai più ridotte, era stata tipica della storia amministrativa italiana nei momenti di più acuta crisi nazionale o anche di fronte alle grandi calamità naturali (ad esempio in occasione del terremoto di Messina e Reggio del 1908): all'emergenza militare, così come a quella civile, l'amministrazione risponde con la creazione di nuovi apparati e facendo ricorso a risorse esterne alla propria tradizione e alla propria specifica cultura⁴¹.

Il prezzo di questa rapida e incontrollata trasformazione sarà chiaramente percepibile solo a guerra conclusa, quando ad esempio la Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra renderà noti i risultati della sua indagine⁴². Come ha osservato Alberto Caracciolo, le amministrazioni abusano del regime di esenzione dai controlli « fino a perdere la nozione dell'avanzamento delle varie commesse e ad esporsi ad abusi ed indebiti lucri »⁴³. Nascono allora intrecci inediti di interessi tra gruppi industriali e set-

⁴⁰ ACS, *Carte Orlando, Carteggio*, b. 2, fasc. « Bissolati L. ».

⁴¹ In proposito cfr. G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., pp. 1459 ss. Per la risposta al terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908 sono da vedere, oltre alle fonti ivi citate, anche i documenti in ACS, *Min. Int., Serie diverse, Comitato Soccorsi Terremoto 1908*, b. 2: soprattutto i verbali del Comitato centrale di soccorso per i danneggiati, un organo parallelo all'amministrazione che si avvale, seppure in via provvisoria, di amplissimi poteri sia per il coordinamento dei comitati locali, sia per « concentrare e distribuire le offerte e consigliare il Governo su ciò che creda più utile a farsi per riparare alle conseguenze del disastro ». Il comitato, istituito con decreto del presidente del Consiglio subito dopo il disastro e presieduto da Emanuele Filiberto di Savoia, comprese i presidenti delle due Camere, il capo di stato maggiore dell'Esercito, quello della Marina, il presidente della Croce Rossa, il presidente della Federazione tra le associazioni della stampa, il direttore generale della Banca d'Italia, diversi direttori generali dei ministeri, nonché il sindaco di Roma Nathan.

⁴² CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra*, Roma 1923.

⁴³ A. CARACCILO, *La grande industria...* cit., p. 188. In genere sull'amministrazione in questo periodo, con riferimento ai problemi dell'economia di guerra, è fondamentale A. DE STEFANI, *La legislazione economica di guerra*, Bari 1926, che è la monografia sull'Italia nella serie che la sezione di economia e storia della Fondazione Carnegie dedicò nel dopoguerra ai vari paesi belligeranti. Va altresì notato che il testo riprende largamente, fin nell'impostazione, un precedente lavoro redatto dall'allora tenente De Stefani nel corso della guerra: cfr. COMMISSARIATO GENE-

tori dell'amministrazione statale; si perfezionano, come dimostrerà l'inchiesta del dopoguerra, illecite intese tra funzionari pubblici e imprese fornitrici; si accumulano irregolarità amministrative e contabili⁴⁴.

Sono due aspetti della stessa vicenda. I « dittatori della condotta economica di guerra », come polemicamente li definirà Luigi Einaudi, impongono all'amministrazione nuovi ritmi d'azione e una maggiore elasticità nell'adattarsi ai problemi dell'ora⁴⁵; ma l'improvvisa vacanza dei tradizionali meccanismi di controllo favorisce l'impatto diretto con i nuovi interessi, resi più aggressivi dall'impulso produttivo (e speculativo) legato alla mobilitazione bellica. Così l'amministrazione del dopoguerra affronta la pace carica di contraddizioni, e soprattutto disarmata di fronte ai nuovi orizzonti che le si prospettano: l'esperienza del conflitto le ha fatto acquisire nuove potenzialità, indicandole la via di una razionalizzazione all'insegna della produttività e di una maggiore sensibilità per i compiti sociali dello Stato: ma allo stesso tempo ha posto in crisi la tranquilla solidità delle tradizioni legalistiche dell'anteguerra, aprendo un'oscura prospettiva di contaminazione esterna dalla quale nascono nuovi, irrisolti problemi di identità.

Intanto, specie sul terreno organizzativo, maturano stimolanti soluzioni: la riorganizzazione del lavoro imposta negli uffici dal blocco delle assunzioni e dalla riduzione forzata degli organici per effetto dei richiami militari (nonché, in alcune amministrazioni, dall'assunzione massiccia di personale femminile, almeno inizialmente precario e perciò più facilmente inseribile negli schemi di un'attività amministrativa che esige mobilità e disponibilità al superlavoro) consente persino, qua e là, esperimenti di razionalizzazione degli orari e dei metodi di lavoro. Al ministero per l'Assistenza militare e le pensioni di guerra, nel 1918, si impone quasi per tacita consuetudine l'orario unico (esempio che minaccia di estendersi anche ad altri ministeri, provocando preoccupati interventi del ministro Bissolati e del presidente del Consiglio

RALE PER LE ARMI E MUNIZIONI, UFFICIO STORIOGRAFICO DELLA MOBILITAZIONE, SEZIONE STATISTICO-ECONOMICA, *La legislazione in materia economica e finanziaria dello Stato italiano durante il conflitto europeo* (1° agosto 1914-31 luglio 1917), Milano 1918.

⁴⁴ Cfr. A. CARACCILO, *Grande industria...* cit., pp. 189-190. Caracciolo cita diversi casi, tratti dalle conclusioni della commissione d'inchiesta: per esempio i legami tra il generale De Angeli e la ditta Mangiapan, fornitrice dello Stato; o l'episodio che ha per protagonista il capitano Roccatagliata, che cessato il servizio divenne l'avvocato di una ditta con la quale, da funzionario, aveva avuto a lungo rapporti d'affari, ecc. Al di là di simili casi patologici va comunque messa in conto la problematicità di amministrare in regime di emergenza nel rigido rispetto delle regole e dei normali controlli.

⁴⁵ Cfr. P. CARUCCI, *Funzioni e caratteri...* cit., p. 70.

Orlando)⁴⁶. Il lavoro fuori orario, nello stesso dicastero, si svolge secondo « un principio unico di correlazione del compenso straordinario non solo alle ore di servizio prestate effettivamente oltre l'orario, ma alla quantità di lavoro prodotto »: « per effetto di esso — commenta Bissolati, difendendone l'applicazione di fronte ai rilievi del ministero del Tesoro — non sono pochi quelli che ora, essendo obbligati a produrre di più, guadagnano meno di quanto guadagnassero nel precedente regime »⁴⁷.

Di questa amministrazione-modello, ridotta ai minimi termini e perciò più facilmente orientabile e riconvertibile secondo moduli produttivistici, ha lasciato una precisa testimonianza Marcello Soleri, nell'aprile 1920 sottosegretario agli Approvvigionamenti e consumi nel governo Nitti:

« Potei così — scrive Soleri —, in un ambiente tranquillo, rasserenato e fiducioso del suo capo, riorganizzare rapidamente e nella maniera più semplice il servizio, con un minimo di uffici e di personale al centro, con una dozzina di ispettori aventi il compito di imprimere unità d'indirizzo agli organi della periferia, limitati questi alle Commissioni di requisizione per la raccolta dei cereali e delle carni e grassi e ai Consorzi granari — presieduti da cittadini esperti e volenterosi, non retribuiti — che diedero ottima prova, per la distribuzione alle popolazioni »⁴⁸.

Spezzando il monolitismo dei grandi apparati, creando strutture finalizzate agli scopi, la guerra ha introdotto in realtà, sia pure in circostanze eccezionali, un nuovo modo di amministrare, nel quale la responsabilità di ministri e sottosegretari è resa meno formale dai più facili contatti con il personale, mentre la scelta dei dirigenti, effettuata spesso « sul campo », al di fuori della carriera amministrativa, consente la creazione di vere e proprie *équipes* compartecipi degli obiettivi da raggiungere. A questi esempi l'*élite* tecnico-burocratica più sensibile alle suggestioni dell'industrialismo guarderà nel dopoguerra con estremo interesse.

⁴⁶ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1918, 1.3.1093, soprattutto per la lettera del ministro al presidente del Consiglio e la risposta di Orlando, nell'ottobre 1918; e *ibid.*, 1.3.542. Da notare che già il 3 dicembre 1917 il Comitato per la difesa interna aveva proposto l'orario continuato negli uffici al fine di risparmiare energia.

⁴⁷ *Ibid.*, 1.3.542, lettera del ministro per l'Assistenza Bissolati al ministro del Tesoro, Roma 11 maggio 1918.

⁴⁸ M. SOLERI, *Memorie*, Torino 1949, pp. 87 ss. (la citazione è tratta dalla p. 92). Su Soleri cfr. R. COLLINO PANSÀ, *Marcello Soleri*, Milano 1948, in particolare per questi aspetti pp. 98 ss. Più di recente F. BALLETTA, *Qualche aspetto nell'opera di Marcello Soleri*, in « *Revue Internationale d'Histoire de la Banque* », n. 24-25, 1982, pp. 141 e seguenti.

2. — *Liberisti e « dittatori della condotta economica di guerra »*. Il problema chiave dell'amministrazione del dopoguerra è tuttavia quello della « normalizzazione ». Luigi Einaudi, campione del liberismo economico ed amministrativo, esprime in questi termini, nel febbraio 1918, i doveri dell'ora:

« A Roma spadroneggia un piccolo gruppo di padreterni, i quali si sono persuasi, insieme con qualche ministro, di avere la sapienza infusa nel cervello. Poco sanno, e ignorano in ispecial modo la verità fondamentale che ognuno di noi deve confessarsi ignorante di fronte al più umile produttore, il quale rischia lavoro e risparmio nelle sue intraprese. Bisogna licenziare questi padreterni orgogliosi, i quali sono persuasi di avere il dono divino di guidare i popoli nel procacciarsi il pane quotidiano. Troppo a lungo li abbiamo sopportati. I professori ritornino ad insegnare, i consiglieri di Stato, ai loro pareri; i militari, ai reggimenti e, se passano i limiti d'età, si piglino il meritato riposo; gli avvocati non si impiccino di fare miscele di caffè o di comprar pelle o tonno. Ognuno ritorni al suo mestiere. Si sciolgano le commissioni; si distino commissariati e Ministeri (...). Coloro che lavorano sono stanchi di essere comandati da scribacchini di carte d'archivio »⁴⁹.

La polemica contro le « bardature di guerra » e la campagna di stampa a favore del ripristino delle regole auree del libero mercato sintetizzano efficacemente un punto di vista molto diffuso tra la classe dirigente del dopoguerra. Cessate le ostilità e avviata la riconversione dall'economia di guerra a quella di pace, una larga parte dell'opinione pubblica borghese guarda agli anni del conflitto come ad una parentesi, necessaria ma temporanea. È appunto in questo clima culturale e politico che matura il « revisionismo amministrativo » del dopoguerra con il suo obiettivo di fondo, la « semplificazione burocratica ». Giovanni Giolitti spiegherà nel 1920 alla Camera, presentando il suo progetto di una commissione parlamentare d'inchiesta « sull'ordinamento ed il funzionamento delle Amministrazioni centrali e dei servizi da esse dipendenti », che durante la guerra « una molteplice, farraginoso, spesso disordinata attività (si è) abbattuta, come un ciclone, sulla Pubblica Amministrazione, sconvolgendola tutta, e nei suoi ordinamenti e nelle vecchie abitudini di scrupolosa osservanza delle leggi e parsimoniosa gestione del

⁴⁹ L. EINAUDI, *Licenziare i padreterni*, in « Corriere della Sera », 1 febbraio 1919, ora in ID., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, V (1919-1920), Torino 1961, pp. 47 ss. In termini analoghi cfr. anche U. RICCI, *Il razionamento e la burocrazia*, in « Rivista delle società commerciali », IX (1919), n. 1, pp. 16 ss.: « improvvisamente la guerra ha portato certi impiegati dei ministeri, in prevalenza avvocati, a dirigere il commercio della nazione. Persone con mentalità giuridica, aggravata dalle abitudini burocratiche, si sono messe di punto in bianco a sentenziare e decidere su acquisti e vendite di formaggi, frumenti, burro, carne, olio e via dicendo » (p. 23). Per le posizioni di Ricci, che fu tra i più incisivi esponenti del liberismo amministrativo nel dopoguerra, cfr. il suo *Politica ed economia*, Roma 1919, specie pp. 19-60.

pubblico denaro »⁵⁰. Dunque nel ritorno alle condizioni dell'anteguerra viene identificato il principale rimedio capace di restaurare la perduta razionalità:

« Semplificazione degli organi di amministrazione e dei controlli — stabilisce già il decreto istitutivo della prima delle commissioni del dopoguerra, quella presieduta nel 1918 da Giovanni Villa — conseguibile sia col riordinamento degli uffici e delle relative attribuzioni, sia con soppressioni di gradi gerarchici e riduzione di personale in misura non inferiore a un quarto in media per ciascun Ministero e per l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, prendendo norma dall'esperienza tratta dal funzionamento dei servizi durante il periodo di guerra »⁵¹.

Se quella esperienza ha insegnato qualcosa — questa è la convinzione dominante — è che apparati complessi possono funzionare con organici ridotti; ne deriva un'inclinazione alla « semplificazione » che ben si concilia con le esigenze della finanza pubblica del dopoguerra. Ciò che comunque resta in ombra, o ai margini del dibattito sulla riforma amministrativa, è la profonda trasformazione che frattanto è intervenuta nei compiti e, sotto certi aspetti, negli stessi assetti organizzativi dell'amministrazione di guerra.

Nel 1918 l'Ufficio storiografico della mobilitazione (un organismo sorto per iniziativa del generale Dallolio quando questi era sottosegretario per le Armi e munizioni) aveva pubblicato la prima delle sue monografie preparatorie su *La legislazione in materia economica e finanziaria dello Stato italiano durante il conflitto europeo*, un volumetto di oltre 300 pagine nel quale, per la prima volta, si tentava una rassegna dei principali provvedimenti emanati negli anni del conflitto: quello che vi appariva era l'inedito quadro di una società ormai intimamente segnata dall'attività organizzatrice e orientatrice dello Stato. « La sola Mobilitazione Industriale (con l'aggiunta dei servizi logistici)

⁵⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE, *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, a cura dell'ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, Roma 1969, p. 111. Riprendendo un giudizio di Ettore Lolini, il curatore del volume Angelo Porro mette opportunamente in rilievo come il problema della riforma burocratica fosse ridotto nell'impostazione delle commissioni a puro problema tecnico (« problema di riordinamento di carriera e di organici »), con grave ignoranza dei suoi aspetti più generali (p. 28).

⁵¹ *Ibid.*, p. 155, ove è pubblicato il testo del d.lgt. 10 febbraio 1918 istitutivo della commissione. Significativo il cenno al funzionamento degli apparati burocratici durante il periodo bellico e, implicitamente, all'influenza che su di essi ebbero in quella fase i modelli organizzativi derivanti dalla esperienza dell'industria e dalla tradizione militare. Su quest'ultimo aspetto, tuttora solo relativamente indagato, si registra nel 1920 il singolare intervento di C. SEASSARO, *I monopoli di Stato nell'ora attuale in Italia*, in « Rivista di diritto pubblico », XII (1920), I, pp. 268 ss., per il quale la guerra, con la sua « organizzazione collettivista », finisce per essere un elemento preparatorio all'avvento del socialismo giacché — scrive Seassaro — « l'idea socialista non è incompatibile con l'idea di disciplina militare ».

— scriveva la direzione dell'ufficio nel presentare il volume — rappresenta l'Italia produttiva a un tenore quale mai non che raggiunto fu immaginato, e le incalcolabili possibilità di quella che a buon diritto, fuor di fasi retoriche, va chiamata l'Italia nuova »⁵².

Ma qual è, dunque, « l'Italia nuova »? Quella dei liberi produttori evocati da Einaudi o quella dell'economia regolata come se la figurano i promotori della legislazione di guerra? Nei mesi immediatamente successivi alla fine del conflitto la distanza tra liberisti e « statalisti » appare insuperabile, benché forse la vivacità della polemica impedisca di scorgere qualche possibile punto di contatto. Anche la nuova burocrazia cresciuta negli apparati militari o paramilitari, in realtà, mira ad uno snellimento delle procedure e delle strutture, sul modello razionalizzato ed essenziale dell'azienda privata; ma mentre la linea liberalgarantista della « semplificazione burocratica » si riduce, per lo meno nell'interpretazione prevalente, al puro e semplice ritorno all'antico, nell'illusione di poter ripristinare l'ordinata e serena realtà dei ministeri giolittiani, i più lucidi esponenti delle nuove élites burocratiche sono consapevolmente statalisti, convinti assertori cioè di una sempre più motivata ed incisiva presenza dello Stato nell'economia. Scrive ad esempio uno dei loro uomini di punta, Meuccio Ruini, nel 1918:

« Non è (...) vero che l'Italia abbia il triste primato del parassitismo e della degradazione burocratica. Non è così. Chi scrive ha sostenuto sempre, tenacemente, la possibilità e la necessità di ridurre il numero degli impiegati, ed accrescere il loro rendimento. Ma per camminare risolutamente in tal senso, con criteri di realizzazione, bisogna appunto liberar il terreno dai luoghi comuni, che deviano e ritardano la visione esatta delle cose »⁵³.

La tesi di Ruini, che in ciò riecheggia abbastanza apertamente una visione del problema comune alle diverse « burocrazie della guerra », è al contrario che « il numero degli impiegati non è di per sé indice di degenerazione regressiva di una società », anche se « di mano in mano che aumentano le funzioni ed i compiti dello Stato, si rende sempre più necessario frenare l'aumento degli impiegati »⁵⁴.

Tra la fine del 1919 ed i primi mesi del 1920 una breve ma cruda polemica giornalistica mette in chiaro quale abissale differenza di prospettive e di analisi divida i due schieramenti. È ancora Einaudi a sferrare dalle colonne

⁵² COMMISSARIATO GENERALE PER LE ARMI E MUNIZIONI, UFFICIO STORIOGRAFICO DELLA MOBILITAZIONE, SEZIONE STATISTICO-ECONOMICA, *La legislazione...* cit., p. 3.

⁵³ M. RUINI, *Per la riforma dell'amministrazione. Statistica burocratica*, in « Rivista delle società commerciali », VIII (1918), n. 2, pp. 113 ss. (la cit. è tratta dalla p. 116).

⁵⁴ *Ibid.*, p. 127.

del « Corriere della Sera » un attacco *ad personam* contro Vincenzo Giuffrida, esponente di spicco delle nuove leve di tecnocrati nittiani cresciuti nell'immediato anteguerra e poi definitivamente giunti ai vertici dell'amministrazione e dello Stato durante il conflitto: « Egli — scrive Einaudi, riprendendo un motivo polemico caro agli ambienti liberisti e salveminiiani — è forse il rappresentante più tipico, il più forte e il più volitivo di tutta una falange di funzionari venuti su dalla guerra, che durante la guerra per necessità di circostanze, per debolezza di uomini di governo, per il plauso delle masse esasperate dal rialzo del costo della vita, fermamente credettero di aver salvato il paese, di avere essi fatto tutto, di aver frenato la speculazione, di aver tenuto a freno i prezzi (...). Essi sono convinti che senza la loro opera, l'Italia è destinata alla rovina, al disordine »⁵⁵.

« Dittatori agli approvvigionamenti, ai viveri, ai cambi », questi ingombranti protagonisti dell'economia di guerra appaiono ad Einaudi come i nemici giurati dell'iniziativa privata, pericolosi cripto-socialisti, baluardo dell'industria protetta e del parassitismo di Stato: tanto più perniciosi quando, come nel caso di Giuffrida, ottimi funzionari, capaci di assumere sulle proprie spalle ingenti responsabilità (« funzionario *bon à tout faire* », aveva definito Giuffrida un feroce corsivo de « L'Unità » appena l'anno precedente)⁵⁶, nemici della mentalità burocratica nel senso deteriorato del termine, dotati di spirito d'iniziativa e di intraprendenza individuale.

La replica di Giuffrida, altrettanto polemica, appare agli inizi di gennaio. La sede scelta (la rivista socialista « Critica Sociale ») e la forma (una lettera personale a Filippo Turati, che lo aveva espressamente sollecitato a rispondere) sottolineano subito il significato politico dello scontro ed anche la simpatia che collega tra loro gli uomini come Giuffrida (vicino a Nitti, ma eletto

⁵⁵ L. EINAUDI, *Il delirio del comando e la corsa alla rovina (A proposito del fenomeno Giuffrida)*, in « Corriere della Sera », 26 dicembre 1919, ora in *Cronache...* cit., V, pp. 532 ss. La polemica nasce dopo il discorso di Giuffrida alla Camera del 17 dicembre (ora in V. GIUFFRIDA, *Problemi di ieri e di oggi*, con pref. di F.S. Nitti, Roma 1945, pp. 41 ss.) preparata da una prima *avance* non firmata, *Politica economica e statolatria*, in « Corriere della Sera », 18 dicembre 1919 (Giuffrida vi è definito « il principale sostenitore e manipolatore del regime di economia statale durante la guerra e nell'immediato dopoguerra »). Va comunque rilevato che già durante il conflitto Giuffrida è stato oggetto di frequenti critiche da parte degli ambienti liberisti e persino di un'interrogazione parlamentare da parte dell'on. Edoardo Giretti alla Camera (cfr. *Un funzionario enciclopedico*, in « L'Unità », VII, 1918, p. 88; *Il comm. Giuffrida, ibid.*, VII, 1918, p. 104; E. GIRETTI, *L'on. Crespi e il comm. Giuffrida, ibid.*, VII, 1918, p. 214).

⁵⁶ *Un funzionario enciclopedico...* cit. Per l'atteggiamento dell'organo salveminiiano cfr. anche G. ZAGARI, *Burocrazia di guerra*, in « L'Unità », VII (1918), p. 140, feroce critica della « nuova burocrazia irregolare, più numerosa e più pericolosa della vera burocrazia professionale ».

alla Camera nel 1919 nelle liste del raggruppamento di democrazia sociale facente capo a De Felice)⁵⁷ e l'ala turatiana del socialismo. Difendendo quello che Einaudi gli aveva addebitato come « cavallo di battaglia », l'Istituto nazionale dei cambi, Giuffrida ribadisce punto per punto il senso dell'intervento pronunciato alla Camera ai primi del dicembre 1919: necessità di opporsi alla speculazione sui cambi, riconoscimento del ruolo dello Stato in un'economia « di carestia » come quella italiana del dopoguerra, correzione dei mali dell'individualismo economico attraverso una razionale azione pubblica che serva ad « indirizzare l'economia verso forme associative »⁵⁸. L'economia di guerra, che per Einaudi è la fonte originale delle distorsioni burocratiche del mercato, il fattore inquinante che ostacola il libero incrociarsi della domanda e dell'offerta, per Giuffrida costituisce invece il momento nel quale l'anarchia di fondo degli scambi ha subito una prima, salutare regolamentazione: il passo successivo (giacché — scrive — « a me pare non sia più possibile affidare ad organizzazioni burocratiche funzioni di attività economica ») dovrà consistere nella sostituzione dello Stato con « organismi cooperativi o sindacali », cui delegare la gestione dell'organizzazione collettiva degli scambi⁵⁹.

Probabilmente mai come in questi scritti di Giuffrida (la replica ad Einaudi, ma soprattutto il discorso parlamentare che la precede) la nuova *élite* nittiana mostra altrettanta lucida coscienza del suo ruolo e del significato politico complessivo della propria azione: « Non si costituiscono degli organismi nuovi, pretendendo che questi organismi nuovi possano essere subito perfetti

⁵⁷ Sulla figura di Giuffrida cfr. ora principalmente D. MARUCCO, *Vincenzo Giuffrida funzionario e politico nella crisi dello Stato liberale*, in « Annali della fondazione L. Einaudi », XXI (1987), in corso di pubblicazione. Inoltre cfr. le notizie biografiche in S. CASSESE, *Giolittismo...* cit., pp. 509-510 (dove si richiama anche l'articolo di Einaudi qui ricordato) e in R. FAUCCI, *Finanza...* cit., p. 167 in nota. Sommarie note biografiche sono anche in C. ZOLI, *Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma 1932, vol. II, pp. 129-130: nato a Catania nel 1878, laureato in giurisprudenza, Giuffrida era entrato nel 1902 come funzionario nel Commissariato per l'emigrazione appena costituito. Nel 1906 era stato capo gabinetto del ministro dell'Agricoltura; nel 1909 era stato nominato commissario dell'emigrazione e tre anni dopo direttore generale del ministero di Agricoltura, industria e commercio. Consigliere di Stato dal gennaio 1917, durante la guerra aveva ricoperto le cariche di direttore generale del Tesoro, dell'Industria, commercio e lavoro e — soprattutto — degli Approvvigionamenti. Nel 1919, per due legislature, sarà eletto deputato nel collegio di Catania (rieletto nel 1924, sarà dichiarato decaduto dopo le leggi eccezionali). Sottosegretario alla Marina mercantile nel 1920, sarà poi ministro delle Poste e telegrafi nel governo Bonomi.

⁵⁸ V. GIUFFRIDA, *La corsa alla rovina (A proposito della propaganda di Einaudi)*, in « Critica Sociale », XXX (1920), pp. 6 e seguenti.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 8.

— dice Giuffrida in un passo saliente del suo discorso alla Camera —. Né contesto che l'iniziativa privata offra molti vantaggi e che lo stimolo dell'interesse privato sia una potente ed utile molla. So tutto questo: ma, considerato il pro e il contro, a me pare che la nostra salvezza oggi, data la carestia mondiale, non sia che in una sola via, entrare decisamente nell'economia sociale »⁶⁰.

Si mescolano in questa posizione molti ingredienti culturali venuti lentamente a maturazione nei decenni precedenti, a partire dall'inizio dell'età giolittiana: innanzitutto il senso acutissimo del proprio compito storico, collegato alla comprensione delle trasformazioni intervenute durante la guerra nel rapporto Stato-società; poi la rivendicazione orgogliosa della propria professionalità, nell'ambito di una autoconsapevolezza da *grand-corps* che nella storia della burocrazia italiana non è affatto frequente; infine una sensibilità altrettanto inedita per gli aspetti sociali dell'intervento pubblico. Se dal punto di vista teorico e dottrinario si coglie l'influenza della lezione del Nitti radicale (da cui derivano l'attenzione per la questione sociale e la convinzione che spetti allo Stato un preciso intervento nel campo della produzione della ricchezza)⁶¹, gran parte di questo patrimonio culturale si è formato, « pragmaticamente », dentro l'amministrazione, nel corso delle esperienze del decennio precedente in ministeri « industriali » come i Lavori pubblici o le Poste e telegrafi ed in uffici ed apparati speciali come il Commissariato per l'emigrazione, il Magistrato delle acque, ecc.⁶²

Lo scontro teorico tra la concezione liberista e quella « interventista » o statalista non si traduce tuttavia in un'altrettanto immediata scissione all'interno dell'attività amministrativa. Nel governo, come nell'alta burocrazia dello Stato, le due ispirazioni tendono piuttosto a convivere, sebbene con momenti di conflittualità e frizioni continue⁶³: secondo una regola aurea della storia amministrativa italiana, impostazioni di fatto inconciliabili coesistono nello

⁶⁰ V. GIUFFRIDA, *Problemi...* cit., p. 58. Non è forse senza significato che la traduzione italiana di *The economic consequences of the peace*, London 1919, di J. KEYNES (trad. it. Milano 1920), sia preceduta proprio da una prefazione di Giuffrida.

⁶¹ Cfr. R.P. COPPINI e R. NIEMI, *Introduzione a Scritti politici di Francesco S. Nitti*, Milano 1980, soprattutto pp. 43 ss. (dove si distingue opportunamente, tra l'altro, tra il Nitti dell'età giolittiana e quello del dopoguerra).

⁶² Cfr. in proposito G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., *passim*.

⁶³ Un esempio di conflitto tra le due anime, con riflessi anche all'interno del governo, è il caso dell'impianto di una fabbrica di Stato per la produzione dei fiammiferi nelle terre liberate. La proposta, avanzata nell'aprile 1919 dal ministro del Tesoro Filippo Meda (che pure è un liberista di stretta osservanza), viene respinta dal Consiglio dei ministri in omaggio ai diritti del libero mercato: cfr. ACS, *Carte Orlando, Carteggio*, b.7, fasc. « Meda F. ».

stesso contesto, dando luogo alla contemporanea presenza di esperienze e modelli organizzativi reciprocamente contraddittori. Persino durante i ministeri di Francesco Saverio Nitti, che negli anni precedenti la guerra è stato il naturale punto di riferimento delle istanze riformatrici (impersonando in fondo un liberismo riformato dalla coscienza del rapporto istituzioni-economia), le due impostazioni sembrano confondersi: le tensioni industrialiste che avevano caratterizzato l'azione dello stesso Nitti come ministro dell'Agricoltura, industria e commercio nell'anteguerra ora si attenuano, come se il nittismo al governo perdesse, almeno sotto questo aspetto specifico, i suoi aspetti di più radicale modernità per ripiegare su una concezione indubbiamente più tradizionale della questione amministrativa. È vero, come ha di recente osservato Sabino Cassese, che con i ministeri Nitti del dopoguerra entrano nel governo numerose personalità provenienti da esperienze burocratiche e che il fenomeno coincide con l'integrazione di competenze tecnico-amministrative all'interno della cultura di governo del dopoguerra⁶⁴, ma l'atteggiamento complessivo verso la riforma dell'amministrazione resta condizionato dall'obiettivo minimo della « semplificazione » mentre la pressione esterna della polemica antiburocratica finisce per impedire la realizzazione di quella peculiare vena riformatrice che pure è tipica della visione di Nitti già nel decennio precedente⁶⁵.

Del resto, l'impostazione particolare di una politica dell'amministrazione all'insegna delle esigenze di bilancio sembra rafforzare i poteri del ministero del Tesoro, che diviene nel dopoguerra il fulcro della « normalizzazione ». Non soltanto questo dicastero assume pienamente il proprio compito istituzionale di controllo della spesa pubblica (per esempio attraverso i continui inviti a « sopprimere, ridurre, semplificare tutti gli organi e gli uffici superflui » e ad attuare « la più rigorosa economia »)⁶⁶, ma svolge, specie durante il secondo ministero Nitti, quando al Tesoro viene chiamato Carlo Schanzer, un ruolo decisamente più ampio ed incisivo, condizionando l'intero dibattito sulla riforma. Nel settembre 1919, ad esempio, è proprio Schanzer a presie-

⁶⁴ S. CASSESE, *Giolittismo...* cit., p. 511 in nota (nel giugno 1920, tra l'altro, entra nel secondo ministero Nitti lo stesso Giuffrida, nominato sottosegretario alla Marina mercantile, l'Aeronautica e i Combustibili; De Vito è ministro dei Trasporti nel primo ministero).

⁶⁵ *Ibid.* Cfr. anche il giudizio sulla politica nittiana verso la burocrazia negli anni del dopoguerra in R. FAUCCI, *Finanza...* cit., pp. 160-161. Sulle idee di Nitti è da vedere il suo *Rivelazioni. Dramatis personae*, Napoli 1948, pp. 502-503.

⁶⁶ Le espressioni, contenute già nella circolare del ministro del Tesoro n. 12358 del 17 luglio 1919, sono poi riprese nella successiva circolare del presidente del Consiglio del 21 luglio: cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3.850.

dere la Commissione centrale per la riforma dei servizi pubblici, istituita agli inizi di quel mese per coordinare e dirigere l'attività delle singole commissioni speciali create in ciascun ministero. Di quest'organo, oltre al ministro e al sottosegretario al Tesoro, fanno parte il consigliere di Stato Lusignoli, l'on. Vaccaro, il consigliere della Corte dei Conti Mazzoccolo, il rettore dell'Università di Pavia Oreste Ranelletti, il prof. Orrei, Alberto Pironti, Alberto Beneduce in quanto consigliere delegato dell'INA e il ragioniere generale dello Stato Vito De Bellis⁶⁷: due accademici (per quanto non totalmente estranei al mondo dell'amministrazione), un parlamentare, e per il resto esponenti dell'alta burocrazia dello Stato o, come nel caso di Beneduce, uomini che, provenendo dall'amministrazione pubblica, fanno parte della nascente « seconda burocrazia » degli enti.

Il Tesoro, la sua burocrazia, diventano così l'apparato-chiave cui di fatto è delegata la gestione della progettata riforma amministrativa del dopoguerra. Quando il 22 settembre la Commissione Schanzer rende pubblica la relazione preliminare ai lavori, nella quale già sono fissati « i criteri generali » sulla cui base le singole commissioni decentrate a livello ministeriale dovranno poi realizzare le « semplificazioni », il documento appare una palese conferma della funzione di coordinamento e di direzione svolta su questo argomento dal ministero di Schanzer. La relazione, raccogliendo le prime indicazioni emergenti dal lavoro delle commissioni d'inchiesta del dopoguerra, fissa nella riduzione della spesa pubblica l'obiettivo qualificante di qualsiasi riforma, per poi indicare quattro fondamentali direzioni di lavoro:

1) il *decentramento burocratico*, con l'invito a distinguere « fra le funzioni direttive ed ispettive, che spettano al centro, e tutte le altre funzioni nelle quali si esplica la vita amministrativa dello Stato »⁶⁸;

2) la *semplificazione normativa*, che impone la verifica « della somma di leggi, decreti e regolamenti che ciascuna amministrazione è chiamata ad applicare »⁶⁹;

⁶⁷ *La Commissione per la riforma dei servizi pubblici*, in « Corriere della Sera », 20 settembre 1919.

⁶⁸ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3.F: in precedenza la relazione chiarisce di non voler affrontare « il grosso problema del decentramento amministrativo in tutta la estensione del suo significato, cioè a dire del decentramento delle funzioni statali ai Comuni, alle Province e agli altri Enti autonomi » giacché « la risoluzione di tale poderoso problema presuppone, preliminarmente, l'adozione di altre radicali riforme, quali quelle dei tributi locali e di una nuova, più razionale ripartizione delle funzioni e conseguentemente delle competenze di spesa tra lo Stato e gli Enti sopra menzionati ».

⁶⁹ *Ibid.*: « Molte delle lungaggini e delle complicazioni della nostra vita amministrativa — prosegue la relazione — dipendono dal carattere troppo farraginoso della nostra legislazione e

3) la *funzione consultiva*, che dev'essere « istituita in relazione al funzionamento di ciascuna amministrazione » attraverso la semplificazione dei corpi consultivi e delle commissioni e la restituzione al Consiglio di Stato di quelle attribuzioni che gli sono state sottratte da commissioni a livello dei singoli ministeri⁷⁰;

4) ed infine una serie di « semplificazioni » relative al « *miglioramento tecnico dei metodi di lavoro* » (abbreviazione del percorso delle pratiche da un ufficio all'altro, con la sostituzione del contatto personale al carteggio ufficiale; maggiore responsabilizzazione degli impiegati)⁷¹.

Un paragrafo finale invita le amministrazioni a « compiere rapidamente un'indagine preliminare su ogni singolo ufficio od unità amministrativa », così da avere un chiaro quadro statistico prima di procedere allo studio vero e proprio delle riforme: « la costituzione degli uffici — precisa il documento — (...) deve informarsi al criterio essenzialmente organico: le divisioni, le direzioni generali debbono rappresentare delle vere unità amministrative, e l'assegnazione degli impiegati deve non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente, rispondere alla natura dei servizi ».

Non è difficile cogliere in questa relazione alcune delle contraddizioni tipiche della politica governativa nei confronti dell'amministrazione, specialmente durante i due ministeri Nitti. L'intento dominante è quello di una razionalizzazione che riduca gli organici e ripristini le tradizionali strutture dell'amministrazione per ministeri, eliminando per quanto possibile quella sorta di « amministrazione parallela » nata durante la guerra e rappresentata dagli uffici speciali preposti alle nuove attività dello Stato; ma, accanto a questa fondamentale ispirazione liberista, si fa timidamente spazio anche una preoccupazione per i modi in cui si svolge il lavoro amministrativo e si profila l'in-

specialmente della nostra regolamentazione, la quale ha la tendenza di moltiplicare all'infinito i controlli, le revisioni e le formalità ».

⁷⁰ *Ibid.* Seguendo un indirizzo destinato a sfociare nei primi anni Venti nella legge di riforma del Consiglio di Stato, la relazione afferma che « converrebbe ricostituire, per quanto possibile, nella sua unità, la funzione consultiva, e risparmiare l'opera di molti corpi consultivi particolari, che rallentano (...), moltiplicano e complicano l'opera amministrativa ».

⁷¹ *Ibid.*: da cui anche il suggerimento di istituzionalizzare « la conferenza tra funzionari » come prassi abituale nella conduzione degli uffici, favorendo contatti tra funzionari appartenenti ad amministrazioni diverse.

⁷² *Ibid.*: perciò « i capi dei singoli uffici dovrebbero essere invitati a presentare, entro breve termine, l'esatta statistica del lavoro che annualmente o mensilmente compiono gli impiegati da essi dipendenti, con le precise indicazioni della qualità e della quantità degli affari trattati. Una simile indagine metterà in luce che in molti uffici vi è esuberanza di personale, e che altri uffici potrebbero essere soppressi senza danno del servizio ».

dicazione di una riforma che tocchi l'organizzazione degli uffici e che rimetta in discussione, accrescendone la responsabilità individuale, la stessa posizione dell'impiegato: sono, una volta di più, i due poli tra i quali oscilla il dibattito del dopoguerra, destinati a riproporsi per tutto il decennio successivo.

3. — *Verso la « semplificazione »*. La realizzazione di queste direttive procede, per tutto il biennio 1919-20, in modo frammentario e difforme, con frequenti battute d'arresto e diversità di risultati. Fissata in termini generali dal potere politico, la « semplificazione » deve poi misurarsi concretamente con le resistenze delle singole burocrazie e con la naturale tendenza dell'amministrazione di guerra (per di più rafforzata dalla solidarietà degli interessi esterni che nei nuovi apparati del periodo bellico hanno trovato un interlocutore) a perpetuare se stessa per forza di inerzia.

Al ministero dell'Agricoltura, per il quale già si avanza da più parti la proposta di una fusione con l'Industria e commercio in un unico dicastero dell'Economia nazionale⁷³, si abolisce il Servizio della mobilitazione agraria, restituendo alle amministrazioni d'origine il personale che vi era impegnato e licenziando « buona parte degli esperti assunti per tale servizio »⁷⁴. Il Servizio della motoaratura di Stato, già dipendente dalla direzione generale della Mobilitazione agraria, viene organizzato in forma temporanea sotto il diretto controllo del ministro⁷⁵. Con un decreto dell'autunno 1919 si provvede quindi alla complessiva razionalizzazione della struttura centrale, istituendo una direzione generale delle Miniere e un Ispettorato generale della pesca. L'art. 11 del decreto stabilisce che l'Azienda del demanio forestale dello Stato, collegata alla direzione generale delle Foreste, sarà organizzata « a tipo industriale », « derogando, ove occorra, alle disposizioni di legge sulla contabilità generale dello Stato »⁷⁶.

⁷³ Cfr. sul punto C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'Agricoltura (1910-1930)*, Roma 1981, p. 31, che richiama una proposta già avanzata dalla Commissione reale per il dopoguerra presieduta nel 1918 da Scialoja (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE, *Le inchieste...* cit., pp. 29 e seguenti).

⁷⁴ Cfr. *La liquidazione della « mobilitazione agraria »*, in « Corriere della Sera », 10 febbraio 1919, soprattutto per il giudizio fortemente negativo sulla direzione generale della Mobilitazione agraria e sulla preparazione del personale che vi era stato adibito. Una breve sintesi delle principali riforme nel ministero e delle esigenze immediate è nella risposta del ministro Visocchi alla circolare Schanzer del luglio 1919, in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3.850 citato.

⁷⁵ D.lgt. 27 aprile 1919, n. 1110.

⁷⁶ R.d.l. 2 ottobre 1919, n. 1794, che stabilisce le tabelle organiche e le norme per il riordinamento dell'amministrazione centrale dell'Agricoltura.

La ristrutturazione dell'amministrazione dell'Agricoltura costituisce un significativo esempio della linea che si cercherà di applicare anche in altre situazioni: aboliti i ministeri di guerra (quello per gli Approvvigionamenti e consumi nel giugno 1919, quello per l'Assistenza e le pensioni di guerra nel novembre; il ministero per i Trasporti marittimi e ferroviari nel marzo 1920)⁷⁷, il massimo impegno viene profuso nel ripristino delle strutture burocratiche tradizionali, imperniate sulle direzioni generali. Dove, per ragioni di varia natura, questo obiettivo non appare conseguibile in tempi brevi, ci si appresta allora ad emarginare gli apparati nati durante la guerra, accentuandone l'eccentricità rispetto all'amministrazione cui appartengono e curando che la loro sopravvivenza non incida sulla linearità e sull'uniformità della restante organizzazione del ministero, incentrata ferreamente sul tradizionale modello gerarchico-piramidale.

Un caso tipico di riassorbimento nella struttura tradizionale è quello del Commissariato combustibili nazionali, che, sorto nell'agosto 1917⁷⁸, era stato diretto con dutilità ed intelligenza da Roberto De Vito, svolgendo sino al 1919 un' incisiva opera di coordinamento e direzione della produzione (tra l'altro con la gestione diretta di alcune miniere di lignite)⁷⁹. Nel settembre 1919, in coincidenza con il riordinamento del ministero dei Trasporti, il Commissariato perde la sua autonomia ed è ricondotto sotto il diretto controllo della direzione generale per i Combustibili; quindi, nel marzo successivo, con la soppressione del ministero, l'intera materia è trasferita all'amministrazione dell'Industria, commercio e lavoro; infine, con un decreto del novembre 1920, i servizi del Commissariato sono aggregati al ministero di Agricoltura⁸⁰, all'interno della direzione generale Combustibili e servizi diversi (che sostituisce la precedente direzione generale delle Miniere)⁸¹. In luogo

⁷⁷ Cfr. i rr.dd. 23 giugno 1919, n. 1063, 25 novembre 1919, n. 2200, e 21 marzo 1920 n. 394.

⁷⁸ D.lgt. 5 agosto 1917, n. 1215. Una ricostruzione della vicenda in ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI (d'ora in poi AP, CAMERA, leg. XXV, sess. 1919-21, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1290 (la stessa relazione verrà poi ripresa pressoché negli stessi termini in AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 617). Nel marzo 1920, in coincidenza dell'uscita di De Vito dal governo, si svilupperà una campagna contro il suo operato alla testa del Commissariato (cfr. la puntuale ricostruzione in M. PIZZIGALLO, *Alle origini...* cit., pp. 17-19, che riprende l'autodifesa pronunciata dallo stesso De Vito alla Camera nella tornata del 24 marzo 1920).

⁷⁹ Su De Vito cfr. il breve profilo in C. ZOLI, *Cenni biografici*... cit., pp. 121-123; sulla sua opera nel Commissariato, A. DE STEFANI, *La legislazione*... cit., p. 138.

⁸⁰ R.d. 14 novembre 1920, n. 1686.

⁸¹ Cfr. la relazione ministeriale in AP, CAMERA, leg. XXV, sess. 1919-21, citato.

dell'agile struttura del Commissariato nasce così un organismo che — scriverà pochi anni dopo Cesare Alimenti — « volle accentrare in sé tutte le competenze statali in fatto di combustibili e di petrolio, ma, privo di tecnici ed infeudato a fazioni politiche, svolse un'opera negativa »⁸². Quella che si può considerare la nuova professionalità degli antichi collaboratori di De Vito si disperde nel momento stesso in cui l'*équipe* tecnica del Commissariato viene collocata all'interno della struttura tradizionale.

Radicalmente diversa la vicenda di un altro organismo simile, il Comitato permanente per le industrie chimiche. Istituito nel giugno 1916 nell'ambito del ministero dell'Industria, commercio e lavoro, questo ufficio svolge soprattutto attività di studio e di informazione, occupandosi del censimento delle industrie chimiche e farmaceutiche e della pubblicazione di annuari e bollettini informativi « colmando così una lacuna più volte segnalata nel mondo industriale italiano »⁸³. Ad un suo speciale ufficio sono poi affidate mansioni esecutive rispetto ai voti di volta in volta formulati dal Comitato: per esempio la redazione di pareri sui permessi d'importazione e di esportazione o la preparazione di studi sull'industria chimica italiana e su quella di altri paesi⁸⁴. Nel 1921 anche il Comitato e l'Ufficio per le industrie chimiche vengono raggiunti dalla « normalizzazione »: ma la soluzione adottata è questa volta antitetica rispetto a quella per il Commissariato combustibili. Il governo sceglierà infatti « di sostituire al Comitato e all'Ufficio (...), che, per la loro struttura, appaiono organi essenzialmente governativi, un Ente o Comitato con costituzione indipendente, la cui attività possa svolgersi con maggior efficacia e agilità ». Il nuovo ente — conclude la relazione al Parlamento del ministro — « spoglio ormai di ogni carattere burocratico, deve essere autonomo, con amministrazione separata da quella dello Stato, con ufficio e personale proprio, che non abbia, né possa assumere la qualità di personale di Stato »⁸⁵.

Dall'amministrazione di guerra nasce dunque in questo caso il progetto

⁸² C. ALIMENTI, *La questione petrolifera italiana*, Torino 1937, pp. 30-31. Una sintetica ricostruzione dei vari passaggi è in M. PIZZIGALLO, *Alle origini...* cit., pp. 59-65 e, per le critiche rivolte alla soppressione del Commissariato, soprattutto da parte socialista (da Umberto Bianchi, deputato esperto di questi problemi), pp. 67-69. Pizzigallo, tuttavia, dà un giudizio meno negativo della ristrutturazione: sottolinea gli argomenti a favore della riunificazione delle competenze in seno al ministero dell'Agricoltura e mostra generalmente apprezzamento per la politica mineraria del governo Giolitti.

⁸³ AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921-22, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1681: il Comitato, presieduto dal sen. Giacomo Ciamician, viene istituito con d.m. 16 giugno 1916.

⁸⁴ Cfr. AP, CAMERA, leg. XXV, sess. 1919-21, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1277. L'Ufficio è istituito con d.lgt. 28 febbraio 1918, n. 359.

⁸⁵ *Ibid.* Cfr. poi il r.d.l. 19 novembre 1921, n. 1669.

di un organismo nuovo, un'amministrazione « parallela » dotata di autonoma iniziativa, nella quale più liberamente possa concretarsi l'incontro tra alcuni settori della burocrazia statale, esponenti dei ceti produttivi e degli interessi economici, tecnici ed intellettuali portatori di una specifica cultura professionale: nel nuovo comitato figurano infatti industriali, professori universitari, alti burocrati dei ministeri⁸⁶. L'istanza per un'amministrazione più efficiente sembra saldarsi in questo caso con il modello — certamente più antico — di un'amministrazione che si apre verso gli interessi economici e professionali che su di essa gravitano: del resto, su questo terreno, la guerra e il dopoguerra non fanno che enfatizzare tendenze del decennio precedente, esperimenti in realtà già tentati nel periodo giolittiano, anche se in qualche caso promossi più alla ricerca dell'integrazione degli interessi sociali che all'insegna della conquista dell'efficienza⁸⁷. Sotto questo particolare profilo — vale la pena di sottolineare — anche certe apparenti diversità, certe antitesi del dopoguerra sembrano in qualche misura ricomporsi: i due versanti della storia amministrativa del primo Novecento (da una parte la spinta per lo stato giuridico e le garanzie del burocrate, dall'altra il modello di un rapporto di lavoro più libero e il mito di un'amministrazione « industriale ») appaiono meno inconciliabili. Persino il *diché* di un Giolitti « ministro dei burocrati », contrapposto ad un Nitti « ministro dei tecnocrati », regge solo sino a un certo punto, perché in realtà il riformismo amministrativo del dopoguerra deve più di quanto solitamente non si ammetta alle trasformazioni strutturali dell'età giolittiana: non a caso i modelli organizzativi ai quali guardano i « nittiani » (dall'Ufficio del lavoro al Magistrato alle acque) appartengono tutti al primo quindicennio del secolo.

Del resto, nel clima contraddittorio ma tutto sommato fertile dell'immediato dopoguerra, vengono in un certo senso al pettine molti dei nodi dell'ingegneria amministrativa dei due decenni precedenti: la spregiudicatezza di certe formule organizzative cresciute negli apparati di guerra trova riscontro nella più franca ripresa di altre esperienze, come quelle, ad esempio, legate alla gestione della legislazione sociale giolittiana o all'intervento pubblico nelle aree depresse del Paese⁸⁸. Anche in questo secondo caso, come nel primo, i nuovi burocrati trovano (e talvolta cercano) la propria legittimazione nel

⁸⁶ AP. CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921-22, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1681, citato.

⁸⁷ Cfr. sul punto G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., *passim*.

⁸⁸ Sul rapporto tra intervento pubblico nelle aree depresse e « ingegneria amministrativa » cfr. da ultimo M.S. GIANNINI, *Lo sviluppo delle aree depresse*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova 1985, pp. 303 e seguenti.

collegamento con gruppi di interesse esterni all'amministrazione accentuando i connotati specifici della propria competenza tecnica.

Un caso emblematico, benché di per sé di non grandissimo rilievo, è quello della legislazione speciale del 1918 sulla Sardegna, il cui segno caratteristico appare la concentrazione, presso la segreteria della Presidenza del consiglio e poi in un apposito ufficio speciale, di tutte le competenze ministeriali relative alla Sardegna. Inserendosi in un dibattito assai polemico e vivace entro lo stesso governo (se è vero che il ministro dei Lavori pubblici del governo Orlando, Dari, raccogliendo una proposta elaborata dalla commissione presieduta da Edmondo Saintjust, avanza nell'estate 1918 l'idea di un commissariato civile per la Sardegna)⁸⁹, il d. lgt. 9 giugno 1918, n. 811, crea, almeno sulla carta, un organo di coordinamento e supervisione dell'intera legislazione speciale, secondo un'ipotesi di razionalizzazione che fa coincidere la centralizzazione con il massimo dell'efficienza esecutiva⁹⁰. I carteggi tra Orlando, i ministri coinvolti e gli autorevoli parlamentari sardi interessati al provvedimento lasciano d'altra parte intravedere la corposa realtà degli interessi locali sottesi al progetto, nonché la volontà del governo di togliere spazio, con la sua iniziativa, alle nascenti tensioni autonomistiche sarde⁹¹.

Gli sviluppi successivi, tuttavia, testimoniano anche dell'altra faccia della medaglia: le resistenze delle amministrazioni a comandare il proprio personale presso il nuovo ufficio; l'opposizione quasi esplicita del ministero del Te-

⁸⁹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1918, 7.3/712, lettera del ministro dei Lavori pubblici al presidente del Consiglio Orlando, Roma 6 giugno 1918. Dari allega un progetto di legge intitolato « Attribuzione e ordinamento del Commissariato civile » nel quale si prevede l'istituzione del nuovo organo « con sede nell'isola » e con « i poteri e le attribuzioni ora spettanti alle varie amministrazioni centrali dello Stato per l'applicazione di tutte le disposizioni di leggi e regolamenti riguardanti la Sardegna ». Sulla « questione sarda » in questo periodo cfr. S. SECHI, *Dopoguerra e fascismo in Sardegna. Il movimento autonomistico nella crisi dello Stato liberale*, Torino 1969, e ID., *Il movimento autonomistico in Sardegna (1917-1925)*, Cagliari 1975: la tesi del commissariato civile, formulata proprio nel 1918 dal sottosegretario alla Pubblica Istruzione Angelo Roth (uno degli esponenti di spicco della classe dirigente sarda), sarà più tardi oggetto delle critiche del deputato socialista Angelo Corsi (*Autonomia, Commissariato civile o Decentramento?* Cagliari 1920, ora in A. CORSI, *Socialismo e fascismo nell'Iglesiente*, a cura di F. MANCONI, Cagliari 1979).

⁹⁰ In tal senso plaude all'iniziativa l'editorialista del foglio « Pro Sardegna », organo dell'omonimo Comitato nazionale, in *Presidenza del Consiglio e Sardegna*, in « Pro Sardegna », n. 7-8, luglio-agosto 1918.

⁹¹ Cfr. ancora la rivista « Pro Sardegna », specie l'annata 1918: il foglio romano, i cui redattori sono sardi residenti fuori dell'isola e vicini agli ambienti governativi (il direttore è l'avv. Romualdo Ciccarelli), sviluppa una campagna soprattutto sullo « scordinamento di tutti i vari disservizi dell'isola », seguendo da vicino le attività dei vari ministeri. Sulle rivendicazioni del movimento autonomistico nel 1918 si rimanda ancora a S. SECHI, *Dopoguerra...* cit., *passim*.

soro; le lentezze burocratiche che impediscono al nuovo organo di funzionare (solo per l'assegnazione della sede trascorrono quasi tre mesi). Lo sfogo del barone Felice Oreglia di Santo Stefano, il prefetto posto da Orlando alla direzione dell'ufficio, testimonia efficacemente le difficoltà incontrate dalla struttura appena costituita: « *Costanti* che dal Ministero del Tesoro è stato ritornato un'altra volta il preventivo per l'ufficio della Sardegna, richiedendo ulteriori riduzioni sulle somme stanziare per indennità a trasferte. Mi permetto fare osservare che gli stanziamenti sono ormai tali che appena ve ne saranno sufficienti a soddisfare il mandato ispettivo conferito all'Ufficio dal Decreto di sua costituzione »⁹². Di fatto, ad onta di quanto stabilito, l'attività dell'ufficio nel corso del 1919 si limiterà a stimolare i ministeri, prendendo atto delle opere pubbliche in via di realizzazione⁹³. Nell'ottobre l'organico si è ormai ridotto « a due soli funzionari fissi », situazione resa ancora più grave dalle resistenze della Corte dei Conti a consentire la retribuzione in via straordinaria del personale preso « in prestito » da altri uffici⁹⁴.

« È senza dubbio indispensabile evitare, in tutto ciò che attiene alla vita economica del Paese, un intervento eccessivo e ingombrante degli organi amministrativi (...) — scrive nel giugno 1919 a Nitti Dante Ferraris, nuovo ministro dell'Industria e commercio nel ministero del *leader* lucano —; ma nulla è possibile fare senza una struttura sufficiente dei servizi »⁹⁵. Nei dicasteri economici, smantellata o in via di liquidazione l'organizzazione nata negli anni della guerra, si pongono tutti insieme problemi vecchi e nuovi: « all'ufficio delle privative industriali enorme è l'arretrato, in pieno contrasto con gli obblighi internazionali », « per le scuole professionali, il cui numero è più che duplicato, il Ministero non è più in grado di compiere alcun servizio d'ispezione »; « le due sole direzioni generali che vi sono e che funzionano abba-

⁹² ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1918, 7.3/712 cit., « Appunto per il sig. Prof. Comm. Petrozziello ». Su Oreglia cfr. anche *ibid.*, *Min. Int., Fasc. pers., Div. 1^a, Ris. 1930-IV*, b. 5, fasc. 1806, « Oreglia di S. Stefano F. ». Una sua breve biografia è ora in M.S. SERRA, *I prefetti di Sassari tra il 1900 e il 1915*, tesi di laurea discussa presso la facoltà di Giurisprudenza, Università di Sassari, nell'A.A. 1986-87. Da segnalare anche lo sfogo del 27 settembre, in una lettera forse allo stesso Petrozziello (che è capo di gabinetto di Orlando), dove le preoccupazioni per il cattivo avvio dell'Ufficio si mescolano con le lamenti sui riflessi della nomina nella posizione in carriera (« un Prefetto, che è quale un Direttore Generale, può divenire un Capo Sezione o Capo Divisione senza subire una umiliazione? ») (ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1918, 7.3/712 citato).

⁹³ *Ibid.*, dove cfr. soprattutto gli « appunti a S.E. il Capo di Gabinetto », riassuntivi dell'attività svolta.

⁹⁴ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 7.3/1358.

⁹⁵ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.1/696, lettera del ministro Ferraris al presidente del Consiglio, Roma, 26 giugno 1919.

stanza bene, mercè l'abnegazione dei dirigenti, hanno bisogno urgente di essere riordinate e completate, tenendo conto del nuovo sviluppo dei servizi del credito, della cooperazione, delle case popolari, e soprattutto della legislazione operaia e delle assicurazioni sociali »⁹⁶.

La « riconversione » — sembra dire Ferraris — troppo spesso si esaurisce, sotto l'egida della Ragioneria generale dello Stato, nella pura e semplice « politica della lesina », all'insegna di una « semplificazione » che non tiene conto dei nuovi doveri dello Stato nel dopoguerra. Nei ministeri economici, invece, non solo si sente acutamente il problema degli organici insufficienti (l'Industria, ad esempio, « non possiede un personale amministrativo proprio, avendo ancora promiscui i relativi ruoli con il Ministero dell'Agricoltura »)⁹⁷, ma si avvertono nuove « esigenze di specializzazione e di tecnicismo » di fronte alle quali la formazione tradizionale della burocrazia appare vistosamente inadeguata⁹⁸.

I segnali di insofferenza verso la politica livellatrice della « semplificazione » sono assai più diffusi di quanto non dica la pressoché unanime campagna di stampa liberista del dopoguerra⁹⁹. Talvolta vi si intravede qualcosa di più della corporativa difesa del proprio *particolare* da parte di una burocrazia gretta e neghittosa: come nel caso del ministero delle Terre liberate, istituito nel gennaio 1918, ma *pro tempore* (un decreto del settembre 1920 fissa entro l'anno il termine per la cessazione di tutta l'amministrazione di guerra)¹⁰⁰.

Accolta con sospetto ed ostilità dall'opinione pubblica liberista (il « Corriere della Sera » sostiene addirittura l'opportunità di conservare nelle province redente l'amministrazione militare, giacché — scrive l'organo della borghesia lombarda — « il Comando Supremo è dotato di agilità ideale, ogni sua

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Meriterebbe uno studio a sé l'atteggiamento dei grandi organi di informazione rispetto alla questione burocratica del dopoguerra. Una sia pur sommaria indagine a campione rivela facilmente la maggiore frequenza (anche rispetto al periodo dell'anteguerra) dei dibattiti giornalistici sul tema, nonché la partecipazione ad essi di interlocutori nuovi (per esempio le organizzazioni del personale). L'egemonia di intellettuali come Einaudi (che ~~monopolizza~~ la tribuna privilegiata del « Corriere della Sera ») è in parte corretta dalla posizione della stampa romana, più preoccupata di non alienarsi il consenso del pubblico « burocratico » della capitale: ma la linea dominante resta quella della denuncia del parassitismo in chiave liberista.

¹⁰⁰ Cfr. il r.d. 19 gennaio 1919, n. 49 (sull'istituzione del ministero) e il r.d. 30 settembre 1920, n. 1389: quest'ultimo decreto, emesso in forza dell'art. 5 della l. 26 settembre 1920, n. 1322, stabilisce la cessazione della guerra ad ogni effetto nella data del 31 ottobre 1920. In generale cfr. U. PETRAGNANI *La riorganizzazione della funzione politico-amministrativa nelle terre redente*, in « Rivista di diritto pubblico », XII (1920), I, pp. 124 e seguenti.

ordinanza — per la quale bastano pochi minuti — avendo valore di legge, mentre un decreto-legge richiede almeno quindici giorni di pratiche per andare in vigore »¹⁰¹, la nuova amministrazione delle Terre liberate resisterà sino al febbraio 1923, quando, nel clima volitivo del primo fascismo, Giovanni Giuriati riuscirà finalmente a presentare alla firma del re il decreto di soppressione del ministero¹⁰²: negli anni precedenti, però, ogni tentativo fallisce « perché contro tale proposito si levarono con voce unanime, i rappresentanti politici delle regioni interessate, in seguito a voti e proteste di Enti locali e di larghe correnti della opinione pubblica insorta a deprecare l'attuazione del provvedimento »¹⁰³.

La vicenda delle cosiddette « terre redente » dimostra come la dominante tendenza all'uniformità amministrativa e alla « semplificazione » si scontri talvolta con una tensione autonomistica che percorre nel dopoguerra ampi settori della società italiana. Nei territori liberati la stessa amministrazione militare assume caratteristiche particolari, in considerazione della precedente tradizione amministrativa di queste zone¹⁰⁴; e proprio per gli stessi motivi il governo Nitti sceglie l'istituto del commissario straordinario (poi rafforzato con l'allargamento dei primitivi poteri) quale via per « assicurare unicità di indirizzo, di criteri e di direzione, con rispetto, per altro, alla legislazione

¹⁰¹ O.B., *Nelle terre liberate*, in « Corriere della Sera », 26 gennaio 1919.

¹⁰² R.d. 25 febbraio 1923, n. 391. Sulla soppressione del ministero cfr. *Dichiarazioni dell'on. Giuriati sulla soppressione del Ministero delle Terre Liberate*, in « Il Popolo d'Italia », 27 febbraio 1923, nonché la ricostruzione in chiave autobiografica dello stesso G. GIURIATI, *La parabola di Mussolini nei ricordi di un gerarca*, Bari 1981, p. 80.

¹⁰³ Cfr. la relazione Cosattini in AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921-22, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1406 A. Sul peso degli interessi regionali, in particolare sulle pressioni venete per conservare nel ministero un accesso privilegiato all'amministrazione centrale, cfr. *Le ultime difficoltà superate. Dicasteri soppressi*, in « Corriere della Sera », 14 marzo 1920 (si accenna all'intervento della deputazione veneta presso il veneto ministro Luzzatti e al fatto che la designazione del ministro Raineri mirerebbe a soddisfare le richieste « delle opposte cooperative popolari e socialiste » nel Veneto).

¹⁰⁴ Cfr. R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'Unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano 1971, p. 331; più di recente, E. CAPUZZO, *Dall'amministrazione militare all'ordinamento italiano. Trento e Trieste tra il 1919 e il 1922*, in « Clio », XXIV (1988), n. 1, pp. 37 ss. Più in generale è ancora da valutare l'influenza nell'amministrazione del dopoguerra di quelle esperienze burocratiche maturate nell'ambito dell'amministrazione asburgica e poi immesse nell'apparato italiano durante la delicata fase di transizione successiva alla cessazione delle ostilità. Un esplicito invito a non lasciar cadere quel patrimonio di esperienza amministrativa è in *La questione burocratica e l'esempio delle nuove province*, in « Corriere della Sera », 3 luglio 1921. Un esempio più tardo è L. GRAZIANI, *I servizi postali a Trieste dall'anteguerra ad oggi*, in « La Riforma Sociale », XXX (1923), pp. 42 e seguenti.

preesistente e con riguardo alle condizioni particolari di quei territori»¹⁰⁵. Tutta la politica dell'Ufficio governativo per le terre redente, e soprattutto l'intelligente azione mediatrice di un funzionario come Francesco Salata, che ne è il diretto esecutore¹⁰⁶, si ispira a una linea di duttilità che contrasta con la tradizione accentratrice dell'amministrazione italiana ed offre, sia pure per una breve parentesi di tempo, l'esempio di un diverso modo di concepire il rapporto tra centro e periferia¹⁰⁷. Da questo punto di vista, la soppressione del ministero, ma ancor prima il decreto dell'ottobre 1922 con il quale il governo Facta « procede a riportare l'amministrazione periferica delle regioni "redente" nell'ambito di quella prefettizia tradizionale »¹⁰⁸, rappresentano le ultime fasi di una sorda lotta tra due concezioni contrapposte dell'amministrazione periferica: l'una aperta alla sperimentazione di forme diverse di coordinamento, l'altra ferma nel richiamarsi al modello tradizionale e alle superiori esigenze dell'uniformità. In questo caso almeno, attraverso la « semplificazione » si afferma in realtà un disegno livellatore di più sostanziale portata politica: il problema della complessità e della pluralità degli interessi viene qui brutalmente affrontato attraverso la loro compressione.

Episodi come questo delle Terre liberate, comunque, inducono a giudicare meno negativamente e soprattutto con maggiore cautela le resistenze incontrate dai governi del dopoguerra nella loro azione per la riduzione della

¹⁰⁵ Cfr. il testo della circolare Nitti del 26 luglio 1919: « Noi vogliamo mostrare coi fatti ai nuovi concittadini che, contro ogni tendenza livellatrice ed assorbente, l'Italia intende di risolvere sollecitamente e razionalmente i loro problemi e di attuare un organico programma di azione civile, amministrativa ed economica, ma che vuole anche rispettare le loro leggi, le loro condizioni speciali, i loro usi, le loro tradizioni. Senza alcun preconcetto, noi vogliamo fare anzi, di molti istituti politici e sociali delle nuove terre, e tra questi in particolare quelle autonomie comunali e provinciali, utile studio sperimentale per riforme nel Regno » (*Disposizioni di Nitti per la sistemazione delle terre redente*, in « Corriere della Sera », 2 agosto 1919).

¹⁰⁶ Cfr. F. SALATA, *Per le nuove Province e per l'Italia. Discorsi scritti con note e documenti*, Roma 1922.

¹⁰⁷ R. RUFFILLI, *La questione...* cit., p. 281. Salata, come altri ex funzionari o uomini pubblici delle ex province austriache, porta nell'amministrazione idee ed esperienze maturate al di fuori della specifica tradizione della burocrazia italiana; cfr. in proposito *I nuovi consiglieri di Stato per le province redente*, in « Corriere della Sera », 7 gennaio 1920 (Salata dirige l'Ufficio centrale per le nuove province presso la Presidenza del consiglio, il conte Guido Bonfiori di Cavalcabò, ex alto funzionario dell'Impero, è nominato consigliere di Stato ecc.). Violentemente critico è invece *Il commendator Salata*, in « Avanti! » 17 luglio 1919, che riprende integralmente un articolo del « Lavoratore » di Trieste mescolando classismo e umori irredentistici. Su entrambi (Salata e Bonfiori) cfr. i brevi profili biografici in C. ZOLI, *Cenni...* cit., pp. 134 e 136, e su Salata ACS, *Carte Orlando, Carteggio*, b. 11, fasc. « Salata F. ».

¹⁰⁸ R. RUFFILLI, *La questione...* cit., pp. 332-333. Il provvedimento citato è il r.d. 17 ottobre 1922, n. 1353.

complessità amministrativa. La stessa frammentazione dei provvedimenti, con i frequenti spostamenti degli uffici dall'una all'altra competenza e la rapida successione di regolamenti interni e norme sul personale lasciano d'altra parte intuire la difficoltà di sviluppare coerentemente un unico, razionale disegno di riordinamento amministrativo. Emblematico è il caso del Commissariato generale per gli approvvigionamenti e consumi, istituito nel giugno 1917, subito ristrutturato e posto nell'ottobre sotto il controllo dell'omonimo Sottosegretariato, confluito nel maggio 1918 nel nuovo ministero degli Approvvigionamenti e consumi alimentari, poi trasferito l'anno successivo al ministero dell'Industria sotto la direzione di un apposito sottosegretario¹⁰⁹; nel 1921 gli uffici saranno aggregati in via temporanea al ministero delle Finanze¹¹⁰, ma un successivo decreto ne protrarrà l'attività ancora di un anno, mentre un altro provvedimento darà vita all'Ufficio per la liquidazione del commissariato, organo che a sua volta apparirà ancora nel 1922 al relatore della Commissione interni della Camera « con un preoccupante carattere di stabilità »¹¹¹.

Di diverso segno, ma di esito non dissimile, sono le resistenze opposte alla « semplificazione » nei ministeri tradizionali. Il ministro della Guerra, nel luglio 1919, fa presente che, se esiste un'amministrazione « transitoria, sorta per le necessità derivate dal conflitto europeo, la quale deve essere eliminata e riassorbita » (ma in un lasso di tempo « non breve, presumibilmente un triennio »), sono anche da tenere in conto i problemi di più largo periodo, risalenti all'anteguerra: e qui l'atteggiamento della burocrazia della Guerra si fa più cauto e forse anche meno disponibile al ridimensionamento¹¹². Il ministro Albricci si dichiara perciò contrario alla soppressione dei vice-direttori generali (che egli ritiene anzi indispensabili, data la vastità delle divisioni, « alcune delle quali a lor volta equiparabili quasi ad una Direzione generale »), favorevole allo sdoppiamento delle divisioni già esistenti prima della guerra, propenso a soluzioni per il personale che privilegino i diritti acquisiti dai capi-sezione e primi-segretari, riservando ad essi i concorsi per i posti di capo divisione¹¹³: un complesso di proposte che riflette abbastanza chiara-

¹⁰⁹ Cfr. sulla complessa vicenda M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti...* cit., pp. 106 ss. I relativi provvedimenti sono: d.lgt. 7 ottobre 1917, n. 1598; r.d. 22 maggio 1918, n. 700; r.d. 23 giugno 1919, n. 1063.

¹¹⁰ R.d.l. 7 luglio 1921, n. 894.

¹¹¹ R.d.l. 26 dicembre 1921, n. 1867, e r.d.l. 14 marzo 1922, n. 292. Cfr. riassuntivamente AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921-22, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1522 A, donde è tratta la citazione.

¹¹² ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3/937.

¹¹³ *Ibid.* Contemporaneamente Albricci tende a resistere alle richieste di personale provenienti dal Sottosegretariato per l'assistenza militare e le pensioni di guerra (*ibid.*, 1919, 1.1/1856).

mente la tendenza a difendere l'esistente, mettendo la burocrazia della Guerra al riparo da eventuali provvedimenti di radicale ristrutturazione dei servizi.

Anche alle Poste e telegrafi e all'Agricoltura, di fronte alle pressioni del Tesoro e della stessa Presidenza del consiglio per una riduzione del personale ed un'effettiva « semplificazione » dei servizi, si risponde adducendo i compiti crescenti addossati nel dopoguerra all'amministrazione e la necessità di farvi fronte soprattutto tenendo fermi gli organici ed opponendosi ai ridimensionamenti¹¹⁴. La soppressione del ministero dei Trasporti, nel 1920, incontra « non poche né lievi difficoltà », appunto perché, implicando la riduzione degli uffici, impone « la necessità di provvedere alla sistemazione del personale, di cui molta parte, nell'assetto trovato presso il Ministero dei Trasporti, aveva acquistato posizioni di carriera che costituiscono non lieve imbarazzo pel suo ritorno nei ruoli di provenienza »¹¹⁵. La soluzione, riflessa negli articoli 10 e 11 del d.l. 21 marzo 1920, denuncia chiaramente la debolezza dell'iniziativa normalizzatrice del governo quando, come in questo caso, entrino in gioco gli interessi del personale. Essa consiste in un meccanismo articolato in due tempi: in prima istanza si concede agli impiegati del ministero soppresso di rientrare, su domanda, nelle amministrazioni originarie, « occupando in esse il posto che avrebbero se non se ne fossero usciti »; in un secondo momento si istituisce una commissione *ad hoc* « con l'incarico di proporre i criteri e le norme per una sistemazione, ispirata ai principi di equità, del personale dei ruoli disciolti »¹¹⁶.

« Quali uffici, quali ispettorati ha soppresso il Ministero della Guerra? — si domanda in quegli stessi giorni un editoriale del "Corriere della Sera", tracciando lo sconcolato bilancio delle "semplificazioni" —. Quali sgomberi di locali ha aggiunto a quelli che sono stati effettuati dal sen. Conti? In altri dicasteri, quante direzioni generali sdoppiate per urgenza di guerra sono state rifuse in una? Forse sarebbe difficile citare un solo caso di fusione, mentre si sente parlare di un Ministero, quello dei Trasporti, il quale da una sola direzione generale è giunto oramai al numero stravagante di sei; ognuna ricca di divisioni e di ispettorati. E nei vari Ministeri economici, dell'Agricoltura e dell'Industria, si sente per lo più discorrere di creazione di uffici nuo-

¹¹⁴ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3/850 cit., e *ibid.*, soprattutto le lettere del ministro delle Poste e telegrafi Chimentì (31 luglio 1919) e di quello dell'Agricoltura Visocchi (29 luglio 1919).

¹¹⁵ AP, CAMERA, leg. XXV, sess. 1919-20, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1093 (la cit. è appunto tratta dal testo di questa relazione ministeriale, poi ripreso con ampliamenti anche nella legislatura successiva: cfr. *ibid.*, leg. XXVI, sess. 1921-23, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 2093).

¹¹⁶ R.d.l. 21 marzo 1920, n. 304. Per i problemi del personale cfr. il r.d. 25 agosto 1920, n. 1884, e la relazione ministeriale all'atto della sua conversione in legge in AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 165.

vi, con salti acrobatici di funzionari. La bardatura di guerra, non che ridursi, va diventando ognora più onerosa e pesante »¹¹⁷.

La stessa « spazzatura » del personale, avviata dal decreto sullo stato giuridico ed economico alla fine del 1919, procede per tutto il biennio successivo tra ostacoli di ogni genere. La legge, infatti, pur istituendo cinque distinti comitati per gruppi di amministrazioni incaricati di giudicare sui provvedimenti di dispensa dal servizio, lascia poi in pratica ai singoli ministeri, e quindi in sostanza alle rispettive burocrazie, l'iniziativa del « deferimento a giudizio » dei propri dipendenti¹¹⁸. La composizione dei comitati (un consigliere di Stato, presidente; un consigliere della Corte dei conti, un esponente della magistratura ordinaria, un avvocato erariale e il direttore generale « da cui dipende il personale dell'Amministrazione della quale si tratta ») sancisce d'altra parte il rilevante peso che l'alta burocrazia, attraverso specialmente il Consiglio di Stato, continua ad esercitare anche nella fase del giudizio vero e proprio.

Oltre alla dispensa dal servizio (quando gli impiegati « non corrispondono per diligenza, assiduità o condotta alle esigenze dell'ufficio »)¹¹⁹, il decreto prevede la possibilità del collocamento a riposo (art. 59: per gli impiegati « di grado inferiore a direttore generale, che abbiano compiuto i 65 anni di età e almeno 20 anni di servizio o abbiano compiuto 40 anni di servizio, quando, a giudizio del Consiglio di amministrazione, non siano più in grado di continuare utilmente le loro funzioni », nonché per tutti i dipendenti nelle stesse condizioni e di grado inferiore a direttore capo di divisione)¹²⁰ e, dopo l'approvazione delle tabelle organiche, la « riduzione del personale al numero di posti fissati dalle tabelle stesse », mediante il collocamento a riposo o la dispensa degli impiegati « che meno rispondono alle esigenze dell'Amministrazione e diano il minor rendimento di lavoro »¹²¹. Questa seconda, più complessa manovra (essa, sì, potenzialmente in grado di incidere sugli equilibri interni dell'amministrazione) è tuttavia espressamente rimandata dal legisla-

¹¹⁷ *Liquidare*, in « Corriere della Sera », 11 marzo 1920. Negli stessi giorni (che corrispondono poi alla crisi del governo Nitti) il quotidiano milanese pubblica anche un altro editoriale, *Organizzare il governo* (10 marzo 1920), nel quale si compie una rassegna dei problemi sul tappeto nei vari ministeri e si accenna all'urgenza di un riordinamento sia dei dicasteri militari che di quelli « tecnici » (Trasporti e Poste e telegrafi), i quali — scrive il giornale — « si trovano di fronte alla necessità di una sollecita trasformazione a base di criteri industriali ».

¹¹⁸ R.d.l. 23 ottobre 1919, n. 1971, citato.

¹¹⁹ *Ibid.*, art. 55.

¹²⁰ *Ibid.*, art. 59.

¹²¹ *Ibid.*, art. 60.

tore al momento dell'approvazione delle tabelle, da stabilirsi sulla base delle proposte che dovranno essere formulate per ogni ministero dalle apposite commissioni istituite nel settembre 1919: ciò che equivale, date le lentezze di funzionamento di questi organismi, ad un rinvio *sine die* della « semplificazione »¹²².

Nonostante lo sforzo del ministro Schanzer per coordinare l'applicazione della legge su questo fondamentale terreno¹²³, la gelosa difesa dello stato di fatto è destinata a prevalere in molte amministrazioni. I dati riassuntivi forniti nel luglio 1922 dalla segreteria del Comitato interministeriale per la riforma della pubblica amministrazione sono in proposito eloquenti:

Prospetto degli impiegati dispensati dal servizio o collocati a riposo in base al r.d.l. 23 ottobre 1919, n. 1971¹²⁴.

Ministeri	Disp. dal servizio	Coll. a riposo	Coll. a riposo o disp. dal servizio		Totale
	ai termini art. 55	ai termini art. 59	ai termini art. 60	ai termini art. 62	
1 Affari esteri	1	4	—	1	6
2 Colonie	1	—	—	8	9
3 Interno	123	213	—	73	409
4 Giustizia	59	258	—	5	322
5 Finanze	113	650	—	18	781
6 Tesoro	49	136	—	31	215
7 Guerra	6	15	—	31	216
8 Marina	57	59	—	6	122
9 Istruzione	63	129	—	16	208
10 Lavori pubblici	46	179	—	4	229
11 Agricoltura	14	24	—	11	49
12 Ind. e comm.	19	25	—	5	49
13 Lavoro e prev.	—	—	—	—	—
14 Poste e TT.	317	629	—	812	1758
Totale	868	2321	—	922	4181

¹²² R.d. 2 settembre 1919, n. 1552, citato.

¹²³ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3/1881, dove cfr. la circolare 26 dicembre 1919 del ministero del Tesoro a tutte le amministrazioni, nella quale sono fissati alcuni criteri di massima già adottati dal comitato per le Finanze ed il Tesoro e se ne propone l'assunzione anche da parte degli altri comitati.

¹²⁴ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1922, 1.3.1/1688, *Appunto della Segreteria del Comitato interministeriale per la riforma della p.a.*, 3 luglio 1922.

Nel complesso, gli impiegati dispensati perché privi della capacità, diligenza, assiduità o condotta necessarie (secondo l'art. 55) risultano in numero nettamente inferiore rispetto a quelli allontanati dall'amministrazione per raggiunti limiti di età o di servizio (art. 59) o collocati a riposo su propria domanda (art. 62): segno che l'« epurazione » si risolve in pratica in un'indolore operazione di pensionamento delle fasce più anziane del personale (per quanto gli 868 dispensati per i motivi elencati all'art. 55 rappresentino una quantità ragguardevole: ma è facile vedere come il dato riguardi soprattutto alcune amministrazioni).

Resistenze ugualmente consistenti incontrano la politica governativa volta a ridurre l'avventiziato nelle amministrazioni centrali e l'iniziativa per la limitazione del lavoro straordinario (spesso tacitamente trasformato in una sorta di integrazione automatica dello stipendio, « senza che in effetti corrisponda a prestazioni straordinarie effettivamente rese »)¹²⁵. I governi del dopoguerra sembrano condannati ad un comportamento contraddittorio: teorizzano la riduzione del personale e le economie di spesa, ma debbono poi ammettere consistenti immissioni « fuori sacco » e ampie sanatorie di precedenti situazioni di fatto; si richiamano solennemente ai principi-guida del concorso pubblico e della selezione sulla base del merito individuale¹²⁶, ma sono poi indotti a riconoscere la logica ferrea dell'anzianità e degli automatismi di carriera. Forse per la prima volta nella storia dell'amministrazione italiana i meccanismi della selezione dei quadri amministrativi, come più in generale quelli che governano il funzionamento degli apparati, subiscono il condizionamento decisivo di gruppi di pressione interni ed esterni agli uffici: non più, dunque, la raccomandazione del « deputato amico » (che resta comunque nel costume burocratico) o la petizione di comitati appositamente eletti tra gli impiegati, ma precise richieste provenienti da gruppi di dipendenti sindacalmente organizzati e persino pressioni esterne di associazioni, partiti politici, organismi di categoria¹²⁷. Il « governo dell'amministrazione », specie in questi anni di crisi

¹²⁵ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1921, 1.3/1516, lettere del ministro del Tesoro alla Presidenza del consiglio, 24 e 27 luglio 1920. Cfr. anche la nota di risposta, sostanzialmente concorde, siglata personalmente da Giolitti, *ibidem*.

¹²⁶ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3/1039, lettera del sottosegretario al Tesoro alla Presidenza del consiglio, 10 agosto 1919. Una specifica disposizione per l'applicazione del criterio del merito nei vari ministeri in questo periodo è introdotta in diversi disegni di legge di riforma organica (come per esempio in quello per l'Agricoltura, per l'industria e commercio e in quello per il ministero del Lavoro).

¹²⁷ Tra i molti esempi cfr. i due interventi del segretario del Partito popolare italiano Luigi Sturzo in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.6/342, e *ibid.*, 1920, 1.3/203: nel primo documento, una lettera personale di Sturzo a Nitti, all'epoca presidente del Consiglio, si chiede che

politica e di debolezza dell'esecutivo, resta solo formalmente nelle mani del Governo: in realtà è il frutto di spinte di varia natura e provenienza, che di volta in volta si sommano tra loro e si elidono reciprocamente per determinare la sorte di un provvedimento a favore di questo o quell'interesse particolare.

4. — *La riforma dei metodi di lavoro: il dibattito.* Nell'immediato dopoguerra il dibattito sulla riforma dei metodi di lavoro nell'amministrazione si arricchisce di nuovi contributi.

Nella discussione del decennio precedente il problema della produttività degli uffici era stato proposto da più parti, ma quasi sempre nell'ambito di una polemica antiburocratica che aveva deviato l'attenzione dalla soluzione del problema. Importanti suggestioni erano tuttavia derivate dalla concreta esperienza di quei segmenti dell'amministrazione nei quali la particolare natura dei compiti aveva imposto la ricerca di moduli organizzativi più flessibili e di sistemi di lavoro ispirati ad una razionalizzazione delle funzioni. Apparati come l'Ufficio del lavoro (sorto nel 1902 sotto la direzione di un funzionario *manager* come il socialista Giovanni Montemartini)¹²⁸, come il Commissariato per l'emigrazione (nato nel 1901 grazie soprattutto all'opera di Luigi Bodio, anche se con esiti successivi non del tutto lusinghieri)¹²⁹ o come l'Azienda au-

nel consiglio di amministrazione dell'Opera nazionale combattenti venga designato Ercole Chiri, dirigente della Confederazione cooperative italiane; nel secondo, ugualmente indirizzato a Nitti e successivo di pochi mesi, Sturzo accompagna un memoriale di varie associazioni di funzionari che « preferiscono difendere le loro aspirazioni mantenendosi strettamente nell'orbita delle istituzioni » (così Sturzo). In questo periodo sono anche da segnalare i numerosi interventi dell'Associazione nazionale combattenti sia a tutela di propri iscritti nell'amministrazione, sia in favore di estranei all'associazione (cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.6/342, cit. e, *ibid.*, 1921, 1.3/1516). In generale cfr. G. BARONE, *Statalismo e riformismo: l'Opera Nazionale Combattenti (1917-1923)*, in « Studi storici », XXV (1984), n. 1, p. 221.

¹²⁸ Cfr. soprattutto E. BALBONI, *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*, Milano 1968, pp. 58 ss. Su Montemartini cfr. i profili biografici a cura di C. FERRARIO in *Il movimento operato italiano. Dizionario biografico...* cit., III, 1977, pp. 565-566, e di D. DA EMPOLI, in *I protagonisti dell'intervento pubblico...* cit., pp. 121 ss, nonché i saggi raccolti in *La cultura delle riforme in Italia fra Otto e Novecento. I Montemartini. Atti del Seminario nazionale, Pavia 15 dicembre 1984*, Milano 1986. Molto acute le riflessioni di F. RUGGE, *Un funzionario intellettuale: Giovanni Montemartini*, in N. PIRILLO, M. LOSITO, F. RUGGE, *Il filosofo, il sociologo, il funzionario, tre riflessioni sullo stato liberale*, Trento 1983, pp. 61 e seguenti.

¹²⁹ Cfr. M.R. OSTUNI, *Momenti della « contrastata vita » del Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1917)*, in *Gli italiani fuori d'Italia*, a cura di B. BEZZA, Milano 1983, pp. 101 ss.; per una più ampia bibliografia sul Commissariato si rinvia a quella in UNIVERSITÀ DEGLI STU-

tonoma delle ferrovie (1905, ma l'ordinamento più significativo sopravviene due anni dopo, con la cosiddetta « legge organica » del 1907)¹³⁰ avevano rappresentato, almeno in potenza se non sempre di fatto, un'alternativa agli assetti gerarchici e formalistici della tradizione burocratica dei ministeri. In queste *enclaves*, quasi fossero amministrazioni-laboratorio nelle quali sperimentare nuovi modelli di rapporto e inediti assetti organizzativi, aveva condotto le sue prove più efficaci quell'*élite* di tecnici dell'amministrazione che, come si è accennato, si ritroverà poi nel dopoguerra nei gangli vitali dell'« amministrazione industriale ». Ed è soprattutto all'interno di questa cerchia che matura il discorso sulla riforma dei metodi di lavoro negli uffici: non più la « cultura dei controlli », con la sua esasperata preoccupazione della legalità amministrativa e la deresponsabilizzazione sistematica degli impiegati, ma una moderna « cultura dell'efficienza », modellata sull'esempio della imprenditorialità industriale, portatrice dei valori-chiave della responsabilità e dell'iniziativa individuale.

Dopo avere a lungo fermentato ai margini della burocrazia giolittiana, questo complesso di idee e di esperienze tende a riproporsi dopo la guerra come una delle possibili soluzioni della crisi nella quale versa lo Stato liberale. Persino dal versante liberista, pur nell'ambito della dominante polemica antistatalistica, viene qualche accenno non del tutto isolato in questa direzione: « L'Unità » di Salvemini, per esempio, anche se nel quadro di una forte propensione per il « moralismo antiburocratico »¹³¹, pubblica già nel 1918 alcuni contributi sull'organizzazione del lavoro negli uffici. In particolare Coppola D'Anna riprende, con toni pressoché identici, l'antica polemica contro le lentezze burocratiche e per la razionalizzazione dei servizi che era stata uno dei temi prediletti dal riformismo amministrativo dell'età giolittiana¹³², mentre

DI DI LECCE DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Indagine statistica*, Roma 1986, pp. 117-118. Su Bodio cfr. il profilo biografico a cura di F. BONELLI in *Dizionario biografico degli italiani...* cit., vol. XI, 1969, pp. 103-106, nonché, specie per il Bodio fondatore della statistica, i cenni di S. CASSESE, *La statistica dell'amministrazione pubblica (storia e problemi attuali)*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXIX (1979), pp. 545 e seguenti.

¹³⁰ A. PAPA, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Napoli 1973; L. CICI, *Le proposte di riforma dell'azienda delle Ferrovie dello Stato*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXX (1980), pp. 1403 ss.; G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., soprattutto pp. 1467 e seguenti.

¹³¹ S. CASSESE, *Giolittismo...* cit., p. 514.

¹³² E. COPPOLA D'ANNA, *La semplificazione dei servizi e l'organizzazione del lavoro nei pubblici uffici*, in « L'Unità », rispettivamente VII (1918), n. 15, pp. 83-84 e VII (1918), n. 18, p. 95. Riprendendo quasi alla lettera un articolo di Meuccio Ruini apparso nel 1909 su « Critica

Francesco De Gaetano propone in alcuni articoli assai analitici una serie di riforme « da farsi subito », all'insegna di un pragmatismo che prescinde dall'antiburocratismo di principio de « L'Unità »¹³³. Certo, in queste interpretazioni della questione burocratica risuonano delle note estranee al registro salveminiiano: De Gaetano, in particolare, pur muovendo da preoccupazioni per il « connubio » politica-amministrazione che sono le stesse di Salvemini, approda ad una rivendicazione dell'autonomia dei vertici burocratici ben diversa dalla visione del direttore de « L'Unità »¹³⁴; significativamente la sua riflessione sulla riforma interna dei servizi e sulla razionalizzazione dei metodi di lavoro sembra qua e là sensibile alle suggestioni di un « governo dei burocrati » (o, sarebbe meglio dire, dei tecnocrati) che è già al di fuori dei tradizionali traguardi del liberismo amministrativo.

Le stesse ambiguità, tanto più evidenti quanto maggiore è questa volta lo sforzo di sistematizzare, si ritrovano nel 1919 nel libro di Ettore Lolini sulla burocrazia, stampato dalle edizioni dei « Quaderni della Voce » e proposto come il punto più consapevole raggiunto dalla polemica antiburocratica del dopoguerra. Anche in questo libro, che diverrà ben presto uno dei testi canonici del dibattito sulla riforma dell'amministrazione, il generale impianto liberista si accompagna ad una spiccata sensibilità per i temi dell'organizzazione degli uffici e dei metodi di lavoro¹³⁵. Contro la logica dei controlli e del protocollo (« il simbolo della pedanteria e della lentezza burocratica », lo definisce sulle pagine de « L'Unità » Epicarmo Corbino)¹³⁶, Lolini si ispira ai

Sociale » (M. RUINI, *Nel mondo burocratico: le riforme che si possono far subito*, in « Critica Sociale », XIX, 1909, n. 13, p. 196), l'autore ricostruisce « nelle sue peregrinazioni una lettera d'ufficio », proponendo opportune semplificazioni nella catena dei passaggi gerarchici. Ma la preoccupazione maggiore di Coppola è per l'insufficiente divisione del lavoro (« che è la base prima ed indispensabile del buon funzionamento di ogni organismo ») e per l'equilibrio « ora mancante assolutamente fra le capacità e le funzioni ».

¹³³ F. DE GAETANO, *Il metodo della riforma amministrativa; Parlamentarismo e burocrazia; Segretari o consiglieri?* in « L'Unità », rispettivamente VII (1918), n. 13, pp. 63-64; VII (1918), n. 17, pp. 87-88; VII (1918), n. 21, p. 111. I primi due articoli sono seguiti da una *Postilla* redazionale, nella quale si precisa meglio la linea del giornale e si prendono le distanze da alcune delle tesi di De Gaetano.

¹³⁴ Cfr. in particolare *Parlamentarismo e burocrazia* con la relativa *Postilla*.

¹³⁵ E. LOLINI, *La riforma della burocrazia*, Roma 1919 (il libro ebbe il premio della Società italiana per azioni). Cfr. anche S. CASSESE, *Giolittismo...* cit., p. 488 e G. MELIS, *Elaborazione giuridica...* cit., p. 298. Sulla biografia successiva di Lolini, che come si vedrà diviene fascista e fa parte del Gruppo di competenza PNF per la pubblica amministrazione, cfr. A. LYTTELTON, *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Bari 1974, p. 254.

¹³⁶ E. CORBINO, *I piccoli segreti dell'elefantiasi burocratica*, in « L'Unità », IX (1920), n. 5-6, p. 164.

modelli di un aziendalismo privato moderno e funzionale, con dirigenti capaci di decisioni autonome e responsabili ed un personale esecutivo rapido ed efficiente. Un'amministrazione al passo con i tempi nuovi del dopoguerra dev'essere un apparato flessibile, bene organizzato, semplificato al massimo, di ridotte proporzioni, esclusivamente orientata a conseguire le proprie « finalità produttive »¹³⁷:

« Le duplicazioni di registrazioni, di scritturazioni, di protocollazione — scrive —, sono comunissime nelle nostre pubbliche amministrazioni, e costituiscono i primi granelli di sabbia, gettati nell'ingranaggio del meccanismo burocratico. Nei servizi d'ordine, l'uso dei moderni mezzi meccanici di copia, di registrazione, di calcoli ecc., riesce fecondo di ottimi risultati, come è dimostrato dall'introduzione di larghi mezzi meccanici nei servizi d'ordine delle grandi aziende commerciali e specialmente nelle grandi Banche private »¹³⁸.

Rispetto all'impronta prevalentemente garantista e legalista del liberismo salveminiiano (ma anche, per esempio, delle posizioni, di poco successive, della « Rivoluzione Liberale » di Gobetti o di quelle sottese alla grande inchiesta condotta nel 1922-23 da Giuseppe Prato sulla nittiana « Riforma Sociale »)¹³⁹,

¹³⁷ E. LOLINI, *La riforma...* cit. Riprendendo un vecchio *leit-motiv* della letteratura antiburocratica, Lolini sostiene « l'assoluta necessità, per una buona organizzazione dei pubblici servizi, di eliminare nell'ordinamento e nell'esercizio di essi, le influenze parlamentari ed elettorali, che presso qualsiasi forma di Stato avranno sempre un ascendente preponderante sugli uffici e sui funzionari politici » (p. 120). Il libro di Lolini costituisce anche un'anticipazione di quell'antiburocratismo a base antiparlamentaristica che, derivato dalla polemica dell'anteguerra, approda poi all'idea di un'amministrazione-macchina, autonoma dalle influenze parlamentari, che è tipica del fascismo della prima ora (si consideri, ad esempio, tutta l'elaborazione del Gruppo di competenza per la pubblica amministrazione); allo stesso tempo l'insistenza sul ruolo autonomo della burocrazia e sulle riforme « tecniche » dei servizi collocano già Lolini all'interno di quella tradizione di burocrati-scrittori interpreti — ha scritto Sabino Cassese — « piuttosto che (dell') insoddisfazione socialmente diffusa per i servizi resi dagli apparati amministrativi », di istanze interne all'amministrazione. Vale, anche in questo caso, l'acuta osservazione di C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'Agricoltura...* cit., p. 53, a proposito del dibattito sul ministero dell'Agricoltura nei primi anni Venti: « l'istanza semplificatrice si coniugava spesso (...) con quelle — di ispirazione nittiana — della maggiore precisazione delle funzioni di intervento, del miglioramento delle forme organizzative, dell'aumento, in generale, della "tecnicità" dell'amministrazione ».

¹³⁸ E. LOLINI, *La riforma...* cit., p. 70; ma cfr. anche p. 141, per il richiamo ai sistemi « che il Taylor ha introdotto nell'organizzazione scientifica del lavoro nelle grandi industrie » e l'ulteriore cenno alla meccanizzazione di alcune operazioni burocratiche come condizione per raggiungere più elevati standards di efficienza (p. 142).

¹³⁹ L'inchiesta fu conclusa da G. PRATO, *Tirando le somme. La nostra inchiesta*, in « La Riforma Sociale », XXX (1923), pp. 97 ss. Sui « gobettiani » cfr. S. SEPE, « La Rivoluzione Liberale » e il dibattito sulla burocrazia nell'Italia unitaria, in « Politica del diritto », X (1979), pp. 665 e seguenti.

posizioni come questa di Lolini segnano già un punto di novità: la rivendicazione del « meno Stato possibile » qui si trasforma — seppure ancora contraddittoriamente — nel progetto politico di uno Stato organizzato al suo interno secondo le regole dell'efficienza e della produttività mutate dal regno della libera concorrenza. Il passaggio è di importanza capitale: inevitabilmente esso prelude a spostamenti significativi (lo si vedrà proprio nel caso di Lolini) verso forme nuove e specifiche di riformismo amministrativo.

Non è agevole seguire sotto questo aspetto i tanti percorsi intellettuali che si intersecano e si intrecciano nel dopoguerra. Per gli uomini vicini a « L'Unità » sono anni di intensa elaborazione, ed anche di scelte politiche di fondo: dei vecchi collaboratori della rivista, ad esempio, una parte confluirà negli anni Venti sulle posizioni antifasciste del « Mondo » amendoliano (che in tema di riforma burocratica si attesterà sulla trincea della rigida difesa della legalità formale); altri aderiranno al fascismo, portandovi insieme l'insofferenza per le « bardature di Stato » ma anche la ricerca di nuove formule organizzative. Parte a sé costituiscono gli esponenti di apparati di guerra, gli imprenditori privati « prestati » all'amministrazione, i tecnici della gestione industriale per i quali il fascismo rappresenterà la grande occasione di sperimentare l'« azienda pubblica » i sistemi organizzativi elaborati nell'impresa privata. Anticipando le linee del riformismo « industrialista » degli anni Venti, Oscar Sinigaglia, industriale, già caposervizio alle Armi e munizioni, poi dirigente dell'Aeronautica, applica nel 1919 la sua esperienza alla riforma dell'apparato fiscale dello Stato, elaborando un suo originale progetto per l'accertamento dell'imposta sul patrimonio tutto all'insegna del rinnovamento della cultura burocratica anche attraverso l'accesso laterale di personale proveniente dal mondo delle professioni e delle aziende: « Lo Stato — scrive in un suo rapporto su *L'imposta sul patrimonio* — potrebbe assumere temporaneamente un notevole numero di avvocati e di ragionieri privati (...): essi potranno rendere preziosi servizi, portando nei nostri uffici burocratici un soffio di modernità e di praticità »¹⁴⁰.

I servizi, organizzati con « sistemi più semplici e più rapidi », dando per scontata « un'approssimazione del dieci ed anche del venti per cento » negli accertamenti, dovrebbero improntarsi ad una gestione pratica e « per obiettivi »¹⁴¹.

L'altro significativo polo della riflessione sulle riforme è costituito dal

¹⁴⁰ ACS, *Carte Schanzer*, sc. 4, fasc. 25 (la cit. è tolta da p. 35 del dattiloscritto su *L'imposta sul patrimonio*).

¹⁴¹ *Ibidem*.

movimento sindacale degli impiegati. Già dopo il 1900 erano maturate in seno alle associazioni, insieme con le nuove piattaforme rivendicative, le prime analisi critiche dell'amministrazione e dei suoi metodi di lavoro: in particolare l'organo della Confederazione nazionale degli impiegati « La Riforma » aveva proposto interessanti spunti di riflessione sia sugli assetti organizzativi interni degli uffici, sia sulla formazione e la selezione dei burocrati, sia, infine, sul concreto svolgimento dei lavori nei ministeri¹⁴². Ma nel periodo immediatamente successivo alla conclusione della guerra il movimento degli impiegati si presenta con caratteristiche nettamente rinnovate rispetto a quelle del decennio precedente: crescono anzitutto le sue dimensioni, che possono ormai considerarsi di massa, sebbene il reclutamento non appaia uniforme in tutte le categorie e in ogni regione del Paese; ma soprattutto si accentua la politicizzazione delle principali organizzazioni (con netta prevalenza di quelle ad ispirazione socialista per la prima volta affiliate alla Confederazione generale del lavoro)¹⁴³ e si radicalizzano gli obiettivi e i metodi delle agitazioni. Lo sciopero, tradizionalmente escluso dall'associazionismo burocratico dell'anteguerra in nome del riconoscimento della particolare natura dei pubblici servizi, viene ora accolto come il principale strumento di pressione sul governo e sull'opinione pubblica¹⁴⁴.

Come durante l'età giolittiana, la riforma burocratica resta uno dei capisaldi delle principali piattaforme rivendicative: ma mentre allora la dirigenza riformista e turatiana delle associazioni mirava essenzialmente a suscitare un movimento di pressione capace principalmente di influenzare gli indirizzi legislativi, ora la nuova *leadership* del movimento, in gran parte egemonizzata

¹⁴² G. MELIS, *Burocrazia e socialismo...* cit., specialmente pp. 67 e seguenti.

¹⁴³ La principale delle organizzazioni di ispirazione socialista è la Confederazione nazionale degli impiegati e salariati di Stato (poi Confederazione nazionale dei dipendenti di Stato) con sede a Genova, sorta il 23 marzo 1919 (su cui cfr. soprattutto ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3/132, nonché il rapporto della Prefettura genovese *ibid.*, *Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. AA.GG.RR.*, 1919, b. 129). È invece di ispirazione « apolitica » il Sindacato nazionale del pubblico impiego, sorto a Roma nel maggio 1919 con lo scopo di « raggruppare in un unico sodalizio centrale "apolitico" tutte le Associazioni nazionali e locali di impiegati di aziende pubbliche e semipubbliche (comprese banche, enti locali ecc.): cfr. in proposito ACS, *Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. AA.GG.RR.*, 1919, b. 130, e 1920, b. 121. L'UFIS, Unione federazioni di impiegati statali, aderente alla CGL, mantiene infine stretti contatti con la Confederazione nazionale degli impiegati e partecipa attivamente alle lotte del biennio 1919-20 (cfr. in proposito ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1920, 1.3/203 cit.). Ovviamente non è qui possibile dar conto delle decine di associazioni di categoria che aderiscono a questi organismi o delle moltissime sorte al di fuori di essi e protagoniste di esperienze più o meno lunghe ma comunque autonome.

¹⁴⁴ Sugli scioperi del dopoguerra cfr. G. MELIS, *Burocrazia e socialismo...* cit., pp. 163 e seguenti.

dalle correnti socialiste massimaliste, rivendica vigorosamente la partecipazione diretta degli impiegati, attraverso rappresentanze sindacali, agli organi incaricati di studiare ed elaborare i progetti di riforma¹⁴⁵. Proposte razionalizzatrici nate all'interno dell'alta burocrazia (come quelle espresse nel 1918 dal Comitato per la riforma della pubblica amministrazione, nominato dalle organizzazioni romane degli impiegati ma composto da personalità come Ruini, Oronzo Quarta, Torquato Carlo Giannini, Alfredo Lusignoli, Ernesto Orrei o Enrico Mazzocco) di fatto restano a livello di studio, non solo perché « sono timide e non affrontano nemmeno esse in sostanza il problema della pubblica amministrazione » (come obietterà Cesare Cagli)¹⁴⁶, ma perché mancano di una reale spinta di base che le faccia proprie e le imponga al governo¹⁴⁷.

Come sempre, la categoria nella quale i problemi della razionalizzazione del lavoro si pongono con maggiore incisività e in forma più capillarmente diffusa è quella postelegrafonica. La cultura delle riforme nata nel ministero già durante il primo decennio del secolo e l'attenzione tradizionalmente prestata dalla Federazione nazionale postelegrafica ai problemi dell'« azienda industriale » hanno sedimentato un patrimonio di conoscenze tecniche, di interessi professionali e di sensibilità sindacale che costituisce, anche nel dopoguerra, il caratteristico impasto nel quale affonda le sue radici la coscienza sindacale del personale; non a caso già nel 1918 i postelegrafonici sono tra

¹⁴⁵ Cfr. ad esempio ACS, *Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. A.A.GG.RR.*, 1919, b. 129 cit., dove è soprattutto da vedere l'ordine del giorno approvato nel convegno regionale degli impiegati e salariati di Stato lombardi (Brescia, 13 aprile 1919), con la dichiarazione che si respingerà a priori « qualsiasi riforma dell'amministrazione che fosse deliberata ed attuata senza la collaborazione diretta dei rappresentanti degli impiegati stessi ». Posizioni analoghe sono molto diffuse nel dopoguerra (cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3/132 cit.); nel novembre 1920 la Confederazione nazionale degli impiegati contrappone alla proposta di Giolitti di costituire una commissione parlamentare d'inchiesta sull'amministrazione quella di nominare invece « un Consiglio Nazionale per l'amministrazione dello Stato, composto di rappresentanti delle organizzazioni di categoria », affidando a tale organismo « il compito di riformare i pubblici servizi » (*ibid.*, 1920, 1.3/203 citato).

¹⁴⁶ C. CAGLI, *Il rinnovamento burocratico. L'ordinamento e la riforma della pubblica amministrazione*, Roma 1918, p. 165. Su Cagli, che era stato capo dell'ufficio amministrativo del Commissariato civile per la Basilicata e più tardi commissario dell'Unione Edilizia Messinese, cfr. G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., pp. 1462-1463.

¹⁴⁷ Cfr. *Relazione del Comitato per la riforma della pubblica amministrazione*, Roma 1918, ora ripubblicato in *L'amministrazione centrale...* cit., pp. 567 ss. Una critica alla composizione troppo burocratica del comitato, che escluderebbe il mondo degli affari, è A. CORSI, *Il problema della burocrazia*, in « *Giornale d'Italia* », 20 gennaio 1918.

le prime categorie di dipendenti pubblici a riprendere le fila delle rivendicazioni e a mobilitarsi in massa¹⁴⁸.

Nel marzo 1919 i postelegrafonici milanesi propongono alla categoria un ordine del giorno nel quale la consapevolezza della crisi generale attraversata dalla compagine dello Stato si accompagna ad una lucida intuizione dei problemi specifici di un'azienda come quella postale che — si legge nell'ordine del giorno acclamato dall'assemblea — deve trasformarsi « da burocratico-politica in industriale »¹⁴⁹. Due punti soprattutto caratterizzano il documento dei milanesi: il riconoscimento dell'« importanza dell'intensificazione del lavoro » ma, contemporaneamente, l'affermazione che questo obiettivo non può essere raggiunto « se non quando si sarà data la tranquillità economica al personale con la approvazione di una radicale riforma organica e si sarà riformata l'Azienda »¹⁵⁰. Interesse pubblico e obiettivi della classe coincidono, in una visione che già « reclama che l'amministrazione dei servizi venga affidata al personale », constatata ormai « l'incapacità riformatrice della borghesia e della burocrazia »¹⁵¹.

Al congresso di Torino del giugno 1919 (il sesto della Federazione nazionale postelegrafica) il dibattito sull'intensificazione del lavoro rappresenta uno dei momenti centrali dello scontro tra le tendenze più moderate, che si richiamano ai postulati riformisti dell'anteguerra, e la nuova maggioranza intransigente, formata da massimalisti e comunisti. Il relatore, Capitelli, si sforza di individuare invano dei punti di mediazione tra le due impostazioni: afferma che « l'intensificazione del lavoro non dovrebbe essere uno sfruttamento dell'amministrazione, ma dovrebbe avere per scopo di sostituire nel lavoro il metodo intensivo al metodo estensivo, adattando al lavoro stesso le facoltà

¹⁴⁸ Sulla « cultura » dei postelegrafonici e sul contributo che ad essa apporta anche il sindacalismo degli impiegati cfr. G. MELIS, *La cultura e il mondo...* cit., pp. 377 ss.; ID., *Amministrazione e mediazione...* cit., pp. 1441 ss.; nuovi elementi di conoscenza sono ora offerti dalla ricerca di Marina Giannetto su *Il Ministero delle Poste e Telegrafi. Il personale e gli uffici*, in corso di pubblicazione per l'« Archivio Isap » n. 6, che sarà dedicato a *La seconda unificazione amministrativa: le riforme crispine (1888-1890)*.

¹⁴⁹ ACS, *Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. AA.GG.RR.*, 1919, b. 133.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ *Ibid.* È anche da segnalare la proposta, contenuta nell'ordine del giorno, di costituire delle commissioni interne ad ogni ufficio con compiti di sorveglianza sul servizio soprattutto in relazione alla valutazione del superlavoro; e la richiesta di istituire quattro borse di studio di 600 lire l'una presso la clinica delle malattie del lavoro, a Milano, da assegnarsi « a quei medici che per la durata di 6 mesi studino gli effetti del lavoro e presentino la relazione relativa sul personale telegrafico-telefonico di commutazione, ambulantista e adibito ai servizi di smistamento e di ripartizione » (caso piuttosto raro — bisogna notare — di interesse per gli effetti sulla salute dei ritmi produttivi e dell'ambiente di lavoro).

dell'operatore »; sottolinea come, così intesa, l'intensificazione « non ha un contenuto immorale », ma anzi coincide con la crescita della coscienza professionale e oggettivamente riduce gli spazi per « il sistema repressivo del personale dirigente »: aggiunge che si avrebbe in cambio l'abolizione dello straordinario e un assetto interno dell'amministrazione inevitabilmente più simile al modello dell'azienda autonoma e industrializzata¹⁵². Nell'anteguerra, del resto, sia la cointeressenza (partecipazione degli impiegati al prodotto netto dei servizi) che il sistema del *tantième* (premi di assiduità, di frequenza o remunerazione in proporzione del lavoro compiuto) sono stati al centro delle rivendicazioni della Federazione, che anzi nel 1911 ne ha persino proposto un'interpretazione più radicale, rifiutandone l'applicazione « nel vecchio senso di partecipazione agli utili » e nelle « vecchie forme di premio e di gratificazione » a favore di un « sistema di semicottimizzazione in tutti i rami del servizio »¹⁵³. Ma ciononostante il congresso si schiera in stragrande maggioranza contro la relazione Capitelli: dirà Romey, uno dei dirigenti della Federazione, che « i lavoratori devono avversare questo metodo perché non è che una nuova tattica del regime capitalistico »¹⁵⁴. Nella mozione conclusiva il congresso « considerato che qualunque forma di intensificazione e di lavoro straordinario torna dannosa alla resistenza fisica ed impedisce la libera attività dei postelegrafonici ai fini dell'organizzazione (...), rigetta ogni forma di intensificazione del lavoro straordinario, affermandosi sul principio che lo stipendio da solo dovrà essere bastevole ad una vita decorosa e civile »¹⁵⁵.

Attestato su una rigida pregiudiziale sul tema dell'intensificazione (ma nel 1920 il segretario generale Ottolenghi dovrà far fronte alle accuse di chi gli imputa di aver tradito i deliberati di Torino per aver difeso il *tantième* durante i lavori della Commissione Reale)¹⁵⁶, la Federazione è però sensibile al tema delle nuove forme organizzative dell'amministrazione. Nel congresso nazionale di Bologna (il settimo, 25-31 luglio 1920) la relazione sui « Metodi

¹⁵² *La V giornata del Congresso postelegrafonico*, in « Avanti! », 27 giugno 1919.

¹⁵³ In particolare cfr. *La cointeressenza nell'azienda postelegrafica*, in « La Riforma », 18 novembre 1911. Per un'opinione contraria all'applicazione della cointeressenza cfr. V. TANGORRA, *La cointeressenza degli impiegati nei proventi dei servizi pubblici*, in « Giornale degli Economisti », I (1909), pp. 105 ss., che riflette più da vicino le posizioni comuni a molta parte della classe dirigente italiana negli anni di Giolitti.

¹⁵⁴ *La V giornata...* cit. Inutile la replica di Capitelli, che obietta « che la forma di sfruttamento si può impedire ponendo un limite al super-guadagno » e che difende ancora i sistemi di intensificazione produttiva perché essi tendono « a valorizzare le operazioni dell'impiegato ».

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ ACS, *Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. AA.GG.RR.*, 1920, b. 128; cfr. anche *La riforma postelegrafonica al congresso di Bologna*, in « Corriere della Sera », 31 luglio 1920.

informatori della riforma organica » propone una serie di soluzioni largamente ispirate a un modello di rapporto d'impiego di chiara origine privatistica: « metodi industriali nell'azienda con conseguente autonomia di bilancio », contratto a termine per il personale di nuova assunzione, trattamento di quiescenza « mediante forma assicurativa », « adozione della nuova formula mista di stipendio al personale di nuova assunzione ed estensione di tale trattamento al personale in servizio », riduzione di gradi ecc.¹⁵⁷

Alcuni scritti sull'« industrializzazione » dell'amministrazione appaiono in questo stesso periodo sulle pagine della « Rivista delle comunicazioni », organo della burocrazia del ministero delle Poste e telegrafi diretto da Torquato Carlo Giannini, un alto dirigente postale estraneo all'ambiente sindacale socialista (è piuttosto vicino al sindacato del Pubblico impiego, ma soprattutto è stato nell'anteguerra uno degli animatori del dibattito sulle riforme, libero docente in diritto commerciale presso l'Università di Roma, direttore dell'Ufficio di legislazione e statistica comparata del ministero con il ministro Ciuffelli)¹⁵⁸ ma impegnato nello studio di quella che, in un lungo saggio apparso a puntate sulla rivista nel 1919, chiama egli stesso *La scienza del metodo nel lavoro delle grandi amministrazioni pubbliche*¹⁵⁹. Facendo esplicito riferimento al sistema Taylor (ma anche alle idee di Fayol, già prese in considerazione dalla Commissione Reale per il dopoguerra) e riprendendo il voto a favore dell'organizzazione scientifica del lavoro espresso nel maggio 1919 dal congresso del sindacato del pubblico impiego¹⁶⁰, Giannini propone un ampio programma di riforme imperniato soprattutto sull'idea che le dimensioni di massa dell'amministrazione del dopoguerra richiedono ormai l'adozione di metodi di lavoro alternativi: in ciò egli si colloca al di fuori della *querelle* tradizionale sul problema burocratico e comunque già più avanti di chi continua a vedere la riforma amministrativa nei termini soltanto di una semplificazione

¹⁵⁷ ACS, *Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. AA.GG.RR.*, 1920, b. 128 cit., nonché le cronache dell'« Avanti! » nei giorni 26, 28, 29, 30 luglio e 3 agosto 1920.

¹⁵⁸ G. MELIS, *Elaborazione giuridica...* cit., p. 304.

¹⁵⁹ T.C. GIANNINI, *La scienza del metodo nel lavoro delle grandi amministrazioni pubbliche*, in « Rivista delle Comunicazioni », XII (1919), pp. 291 ss.; 319 ss.; 347 ss. Nella stessa rivista è anche da vedere L. GILARDONI, *Con quali mezzi si può arrivare all'industrializzazione del servizio postale*, *ibid.*, pp. 1 ss.; 375 e seguenti.

¹⁶⁰ Cfr. le cronache del congresso in « Avanti! », 26 e 29 maggio 1919 e in « Corriere della Sera », 26, 28, 29 maggio 1919. Sul voto espresso dal congresso in favore dell'organizzazione scientifica del lavoro (subito dopo avere udito una relazione dello stesso Giannini) cfr. G. ANGELICI, *Il sistema Taylor e l'organizzazione razionale del lavoro*, Roma 1928 (è la « monografia premiata nel concorso bandito dal ministero dell'Economia nazionale, marzo-novembre 1927 »), p. 43.

di funzioni. Per Giannini bisogna invece riformare innanzitutto la « cultura » della burocrazia, cominciando dalla revisione dei programmi di concorso; e poi occorre creare ambienti di lavoro razionali e adatti, ariosi e conformi alle elementari regole dell'igiene, superando « il sistema di distribuzione cellulare » dei locali e realizzando per quanto possibile la concentrazione degli impiegati in ambienti ampi e spaziosi, nei quali risulti più facile la sorveglianza e più economica la manutenzione¹⁶¹. Ma soprattutto Giannini insiste sulla meccanizzazione del lavoro amministrativo (adozione di sistemi uniformi di classificazione, utilizzazione di una modulistica meno ingombrante e complessa, introduzione negli uffici pubblici di schedari, registratori, impiego di stenografi e « apparecchi scriventi »)¹⁶², e sulla riforma del protocollo: « la gora dove s'impaludano spesso gli invii degli uffici », mentre « l'industria privata ci porge l'esempio di un facile e comodo sistema di doppia classificazione contemporanea per nomi e materie »)¹⁶³:

« In tutti i casi — scrive — il cronometraggio, cioè il computo esattissimo dei minuti in cui si svolgono le singole parti di un'operazione, può rendere utili servizi: esso dà, ad esempio, la misura del tempo sprecato nell'ottenere un documento e nel restituirlo, non soltanto per tutti gli intervalli morti, ma per la lentezza con la quale i singoli movimenti si svolgono »¹⁶⁴.

Nasce in questi anni del dopoguerra una corrente di studi che conoscerà i suoi più significativi (sebbene effimeri) sviluppi soprattutto nella seconda metà degli anni Venti: il taylorismo amministrativo. L'esempio viene dalla grande industria, dove cominciano a diffondersi le esperienze americane (nel '22 il dirigente Fiat Mario Fassio pubblica *Organizzazione industriale moderna. Principi di Psicologia, di Economia e di Amministrazione Industriale esaminati con Metodo Scientifico*, il primo « trattato » italiano sull'argomento)¹⁶⁵. Giannini, nel suo saggio, propone di introdurre una scheda personale

¹⁶¹ T.C. GIANNINI, *La scienza...* cit., pp. 323-324.

¹⁶² Per citare un dato, certamente parziale ma forse non del tutto irrilevante, nel 1920 in tutta l'amministrazione centrale italiana non esistono che 97 macchine addizionali Burroughs, quando la Francia già nel 1910 ne contava 451 e gli Stati Uniti 7605 (cfr. la lettera del rappresentante italiano della Burroughs in ACS, *Fondo Nitti, Carteggio*, sc. 91, fasc. 377, « Di Giovanni E. »).

¹⁶³ T.C. GIANNINI, *La scienza...* cit., p. 347.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 349.

¹⁶⁵ M. FASSIO, *Organizzazione industriale moderna. Principi di Psicologia, di Economia e di Amministrazione Industriale esaminati con Metodo Scientifico*, Torino 1922. È significativo che tra i primi teorici dell'« organizzazione tecnica del lavoro » (e, insieme, della compartecipazione dei lavoratori all'industria) vi sia anche Oscar Sinigaglia, che quegli stessi metodi aveva cercato di applicare durante la guerra all'Ufficio produzione della Caproni. Sulle idee di Sinigaglia nell'im-

nella quale sintetizzare le attitudini psicofisiche dell'impiegato, suggerisce di analizzare con attenzione le singole mansioni svolte, parla di « educazione amministrativa » e di nuova « coltura professionale » del burocrate¹⁶⁶. E come logico corollario individua il superamento della retribuzione fissa, « a tempo », e la sua sostituzione con forme più flessibili di rapporto: il cottimo, « il *forfait* con limiti minimi e massimi di lavoro »¹⁶⁷.

5. — *La riforma dei metodi di lavoro: le esperienze.* Gli esperimenti concretamente tentati nell'amministrazione sono ovviamente più timidi, e soprattutto meno estesi di quanto non si auguri Giannini: ma non per questo meno significativi. L'aspetto forse più interessante è costituito dall'introduzione dei fondi di cointeressenza, dapprima — come sempre — nell'amministrazione-pilota delle Poste e telegrafi, poi in tutte le amministrazioni centrali dello Stato. Si realizza così un programma che già nel gennaio 1919 era stato enunciato con chiarezza in una circolare del ministro delle Poste Luigi Fera, convinto assertore di « una non sfruttatrice applicazione del sistema dei premi di assidua diligenza e di intensificazione del lavoro »¹⁶⁸.

Con il decreto del 2 ottobre 1919, n. 1858 (dedicato al riordino degli uffici e del personale), viene dunque introdotto un « fondo per assegni di cointeressenza », composto dalla somma di tre fattori: « un'assegnazione annua corrispondente al 4 per cento dei prodotti lordi postali, telegrafici e telefonici »; « le economie conseguite in dipendenza delle assenze non retribu-

mediato dopoguerra cfr. S. LANARO, *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Venezia 1979, p. 227.

¹⁶⁶ T.C. GIANNINI, *La scienza...* cit., pp. 350-351.

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 351-352: « La corresponsione di premi di incoraggiamento è (...) fondamentale (metodo *Stimulus*): essa è la base di tutti i sistemi (Taylor, Gantt, York) di salario moderno. Essa può paragonarsi al lubrificante che è materia di prim'ordine per il movimento della macchina. Lo stipendio fisso o a tempo, improntato alle antiche cariche, prebende e benefici, è l'antitesi della produttività ». Alcuni di questi principi vengono introdotti dallo stesso Giannini, tra il 1919 ed il 1920, nel Servizio conti correnti e chèques postali dell'amministrazione centrale postelegrafica, « ma per una serie di circostanze avverse, relative a cose e persone di quel tempo, l'istituto viene soppresso, dopo soli due anni circa » (così G. ANGELICI, *Il sistema Taylor...* cit., p. 43). Notizie sull'esperimento anche in T.C. GIANNINI, *Una nuova funzione dello Stato. Il conto corrente e lo « chèque » postale*, in « Nuova Antologia », 1918, vol. CXC VII, fasc. 1.120, pp. 175-183, e ID., *Vigorous sviluppo del servizio degli chèques postali in Germania*, in « Echi e commenti », 5 agosto 1921.

¹⁶⁸ Cfr. la circolare del ministro delle Poste e telegrafi, il cui testo è integralmente riportato in *I miglioramenti per i postelegrafonici annunziati dal ministro Fera*, in « Corriere della Sera », 25 gennaio 1919.

te e delle vacanze di posti»; la « metà delle economie che potranno conseguirsi per riduzione dei ruoli organici ». Mentre quest'ultima quota del fondo viene distribuita agli impiegati degli uffici nei quali si è verificata la diminuzione di organico, le prime due parti sono divise dapprima tra l'amministrazione centrale e quella periferica, « in proporzione della spesa complessiva degli stipendi assegnati ai funzionari di ciascuna delle due Amministrazioni », e quindi all'interno di ciascuna direzione generale ed ufficio centrale, sulla base del « coefficiente » annuale di qualificazione ». La determinazione del coefficiente viene affidata dalla legge alla libera valutazione dei capi degli uffici¹⁶⁹.

L'istituto viene ripreso nel decreto del 23 ottobre 1919, n. 1971, sullo stato giuridico ed economico del personale delle amministrazioni centrali. Con questo provvedimento il fondo di cointeressenza viene esteso anche ad apparati burocratici non « a carattere industriale »: scompare di conseguenza il riferimento ai « prodotti lordi » dell'attività, mentre il fondo resta composto di due sole quote, le economie derivanti da assenze non retribuite e quelle conseguenti a riduzioni di organico. Il decreto regola con maggiore precisione la gestione concreta del fondo, ribadendo il ruolo centrale che in essa viene ad assumere l'alta burocrazia dei ministeri: sono infatti i direttori generali, i capi degli uffici centrali e di quelli provinciali che « alla fine dell'anno finanziario provvedono all'accertamento e alla ripartizione delle economie spettanti ad ogni ufficio in tre parti: una per il personale amministrativo e di ragioneria, una per il personale d'ordine e la terza per il personale subalterno, in ragione della spesa complessiva per gli stipendi di ogni categoria »; sono inoltre gli stessi dirigenti ad attuare la distribuzione tra gli impiegati della quota assegnata ad ogni singolo ufficio, « secondo il criterio del rendimento individuale », stabilito di volta in volta da « un Comitato presieduto dal direttore generale e composto dai rispettivi capi-servizi e di due rappresentanti della categoria di cui si tratta, scelti dal ministro in un elenco di sei impiegati designati dai colleghi »¹⁷⁰.

La sorte successiva del fondo di cointeressenza consente di vedere più da vicino quale dialettica governi in questi anni del dopoguerra l'amministrazione italiana. Presentato dai suoi sostenitori come elemento di deburocratizzazione dei servizi e come incentivo all'iniziativa individuale, l'istituto sarà invece inteso in molti settori dell'amministrazione, e specialmente da parte delle organizzazioni sindacali del personale, come una forma, sia pure eccezionale,

¹⁶⁹ R.d.l. 2 ottobre 1919, n. 1858, artt. 38, 41, 42.

¹⁷⁰ R.d.l. 23 ottobre 1919, n. 1971, artt. 24-30.

di integrazione dello stipendio. Nel 1920 la tendenza alla trasformazione del fondo in un « fuori busta » da distribuire indiscriminatamente a tutto il personale indipendentemente dal suo rendimento è ben sintetizzata nei due decreti che precisano nuove norme per la sua ripartizione, correggendo vistosamente (sia pure solo, provvisoriamente, per l'esercizio finanziario 1919-20) lo spirito e la lettera della legge: per l'amministrazione postale e telefonica la somma viene ora ripartita « tra tutto indistintamente il personale di ruolo e quello fuori ruolo ed avventizio con diritto alla sistemazione al ruolo (...) *in proporzione delle giornate di servizio da ciascuno prestate* »¹⁷¹; quanto all'amministrazione centrale dello Stato, il decreto del 29 ottobre 1920 riproduce questa medesima impostazione, accogliendo il principio della ripartizione in base alle « giornate di servizio »; e corregge inoltre ulteriormente la normativa stabilendo che il fondo sia formato, non più in dipendenza delle economie realizzate per assenze o riduzioni di organico, ma attraverso « un'assegnazione corrispondente al 10% della spesa lorda accertata nell'esercizio stesso per gli stipendi delle varie categorie di personale di ruolo dipendente »¹⁷².

In realtà — come spiega apertamente il ministro delle Poste dell'epoca Paqualino-Vassallo in una « riservata » al presidente del Consiglio Giolitti anteriore solo di qualche giorno al primo dei due provvedimenti di revisione — una ripartizione « *matematica* meccanica », sebbene « in contrasto col principio di giustizia che impone di dare a ciascuno secondo il suo merito », è l'unica realizzabile in una situazione nella quale « il personale, ormai quasi tutto organizzato, e poco sensibile ai richiami disciplinari (è) avverso a qualsiasi altra forma di distribuzione »¹⁷³. Del resto — ribadisce il ministro del Tesoro Meda appena qualche giorno più tardi — « tale metodo semplifica sensibilmente le molteplici e non facili operazioni che, per il riparto del cenato fondo, si sarebbero dovute effettuare secondo le disposizioni precedentemente in vigore, evita indugi nel soddisfacimento delle richieste del personale, e previene agitazioni dannose al funzionamento dei servizi, oltretutto esiziali all'ordine e alla disciplina »¹⁷⁴. È per questi motivi che Meda propone

¹⁷¹ R.d.l. 30 ottobre 1919, n. 1442, art. 108-bis. Il corsivo del testo è nostro.

¹⁷² R.d.l. 29 ottobre 1920, n. 1521, artt. 1 e 2.

¹⁷³ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1.1/1891: la lettera è del 5 settembre 1920; in essa Pasqualino-Vassallo rivendica a se stesso di avere sostenuto, in un primo momento inascoltato, la tesi della ripartizione sulla base delle giornate lavorative.

¹⁷⁴ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1920, 1.3/1513: la lettera di Meda alla Presidenza del consiglio è del 23 ottobre 1920; accompagna lo schema di provvedimento divenuto poi il decreto 29 ottobre 1920. Per una critica ai provvedimenti del 1920 cfr. AP, CAMERA, leg. XXVI, sess.

l'estensione della nuova normativa revisionata anche alle amministrazioni centrali, tanto più che nei ministeri l'istituzione del comitato misto previsto dalla legge per la distribuzione del fondo « offre il grave inconveniente di turbare il funzionamento dei servizi in determinate epoche dell'anno, dovendosi, per la scelta dei delegati delle varie categorie — così com'è prescritto — indire delle vere e proprie elezioni, le quali potrebbero provocare movimenti politici partigiani e discordi che nuocerebbero fortemente a quella serenità di spiriti che è indispensabile per il normale assetto degli uffici statali »¹⁷⁵.

La linea della razionalizzazione produttiva e dell'incentivo individuale si scontra in questo caso con un complesso di ostacoli pressoché insuperabili: da un lato c'è la tendenza, che nasce dallo stesso sindacalismo degli impiegati ma può ben dirsi consolidata nella legislazione del dopoguerra, al livellamento egualitario degli assetti retributivi (l'obiezione fondamentale di Pasqualino-Vassallo nel settembre 1920 è appunto questa: che i coefficienti di qualificazione reintroducono di fatto « il sistema delle qualifiche individuali », la cui abolizione « il personale (...) considera una sua irrevocabile conquista »)¹⁷⁶; dall'altro c'è la resistenza, anzitutto di natura culturale, di fronte a meccanismi che chiamino la dirigenza burocratica a « governare l'amministrazione », ponendola nelle condizioni di assumere nuove responsabilità latamente « politiche » in una fase contrassegnata dalla forte conflittualità negli uffici. Sotto questo secondo riguardo si potrebbe aggiungere forse che la legislazione sui fondi di cointeressenza rappresenta per la « cultura dell'efficienza » un'importante occasione perduta: la timidezza con la quale la riforma viene intrapresa, l'acquiescenza che ben presto subentra di fronte al suo sostanziale snaturamento del 1920 (ma intanto — occorre anche ricordare — è mutato il quadro politico, e soprattutto al secondo ministero Nitti è succeduto quello Giolitti, all'insegna proprio della normalizzazione amministrativa) denotano la sostanziale debolezza e l'isolamento nei quali, sia all'interno dell'amministra-

1921, n. II bis, (Documenti), *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'Ordinamento delle Amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale*, vol. I, p. 31. Un cenno all'intera legislazione sulla cointeressenza, vista come elemento di radicale innovazione rispetto all'ordinamento dell'anteguerra, è in G. SALEMI, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, in « Rivista di diritto pubblico », XIII (1921), I, p. 53, secondo il quale « è nel merito modificato, per via di elementi economico-privati, il *do ut des*, la convenienza reciproca delle parti, l'accordo, atto unico, proveniente da due volontà eguali di fatto e di diritto. L'*imperium* — aggiunge Salemi — allora non esiste; lo Stato, più che imporsi sugli altri, esorta, consiglia, spinge verso la disciplinata e profittevole attività, traendo esempio dalla gestione delle industrie private ».

¹⁷⁵ ACS, Pres. Cons., Gab., Atti, 1920, 1.3/1513 citato.

¹⁷⁶ *Ibid.*, 1920, 1:1.1891 citato.

zione che fuori, si sviluppano questi limitati esperimenti di razionalizzazione.

L'esperienza del *tantième*, sebbene confinata nella sola amministrazione postelegrafonica, conferma nelle sue grandi linee una analoga tendenza al riassorbimento delle spinte produttivistiche. Adottato durante la guerra per ovviare alla deficienza di personale « limitatamente però ai soli apparati speciali dei grandi uffici telegrafici », il sistema dei premi di assiduità, diligenza e intensificazione di lavoro offre sui principi « risultati veramente confortanti »¹⁷⁷, portando « un aumento grandissimo nella produzione di ogni singolo operatore »¹⁷⁸. Nel 1918, « a seguito delle pressioni del personale », viene nominata una speciale commissione ministeriale « coll'intento di presentare proposte intorno alle modalità per l'applicazione regolare ed uniforme del sistema di lavoro a premio di intensificazione in tutti i servizi dell'Amministrazione postale, telegrafica e telefonica che ne fossero suscettibili »¹⁷⁹. Soprattutto in quei reparti nei quali i ritmi di lavoro, scanditi dalla mediazione della macchina, risultano in certa misura oggettivi, il *tantième* si presta a quantificare la quota di superlavoro meglio di altre forme di retribuzione a tempo: grazie alla sua estesa applicazione — scriverà nel 1921 il ministro del Tesoro — « sparirono dagli uffici telegrafici e postali le enormi giacenze che quotidianamente si verificano alla fine di ogni turno, e in alcuni grandi uffici la maggiore spesa occorsa fu compensata da riduzione di turni di lavoro straordinario »¹⁸⁰.

Tra il 1919 ed il 1920, come si è visto, il consenso del personale verso questo sistema di intensificazione della produttività viene progressivamente meno, mentre anche da parte governativa si denuncia una prima crisi del sistema (il *tantième* — si sostiene — « è tornato a discapito della regolarità del servizio »)¹⁸¹. Nel 1921 il ministro del Tesoro si opporrà drasticamente alla « estensione ad altri servizi dell'Amministrazione delle Poste e Telegrafi » del nuovo metodo, paventando anzi che altre categorie di impiegati possano richiedere la stessa forma di retribuzione: ormai si profila decisamente « la sop-

¹⁷⁷ *Ibid.*, 1921, 1.3/147: lettera del ministro del Tesoro al presidente del Consiglio, Roma, 28 gennaio 1921.

¹⁷⁸ Così il ministro delle Poste e telegrafi Fera al presidente del Consiglio Orlando, Roma, 7 gennaio 1921: cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.1/49.

¹⁷⁹ *Ibid.*, 1921, 1.3/147.

¹⁸⁰ *Ibid.* Sulla originaria positiva prova del *tantième* cfr. anche AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione della Commissione...* cit., vol. II, p. 289: « il rendimento medio, per esempio, dei telegrammi, salì da 22 telegrammi ad ora per la Baudot e la Hughes e da 27 per la Rowland a circa 50 e 60 rispettivamente e, in alcuni casi, sino a 80 ».

¹⁸¹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1921, 1.3/147 citato.

pressione o la riduzione di questa forma di compenso », utile negli anni della guerra ma ormai né « necessario né giustificato »¹⁸².

La crisi del premio di intensificazione, così come lo snaturamento del fondo di cointeressenza, non derivano soltanto dalle preoccupazioni normalizzatrici dominanti nell'amministrazione del dopoguerra. Accanto al timore che il *tantième* o la cointeressenza possano concorrere a creare squilibri e diseguaglianze nel personale dello Stato, incrinando l'uniformità amministrativa, gioca un peso determinante il rischio — come scrive il ministro del Tesoro nel 1921 — che il compenso « riuscirebbe, in definitiva, un accessorio dello stipendio e sotto tale forma non potrebbe essere negato agli impiegati che svolgono la loro attività presso altre Amministrazioni in condizioni analoghe »¹⁸³.

La tendenza all'uniformità organizzativa e una reale spinta al livellamento retributivo che nasce, prima ancora che dalle preoccupazioni legaliste delle classi dirigenti, dalla pressione del sindacalismo burocratico, impediscono — in questo come in altri casi — l'affermarsi di forme di incentivazione della produttività che, per consolidarsi nell'ordinamento, pretenderebbero regolamentazioni particolari e la legittimazione di modelli specifici di rapporto di lavoro. Ovunque l'obiettivo dei provvedimenti governativi è invece la « normalizzazione »: si mira ad eliminare « la piaga del lavoro straordinario », ma la nuova regolamentazione (a parte forse l'eccezione degli uffici telegrafici e telefonici)¹⁸⁴ finisce per fissare rigide delimitazioni identiche per ogni amministrazione, senza tenere conto delle eventuali diverse esigenze che potrebbe-

¹⁸² *Ibid.*, lettera del presidente del Consiglio Giolitti al ministro del Tesoro, Roma, 31 gennaio 1921.

¹⁸³ *Ibid.* Cfr. anche AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione della Commissione...* cit., vol. II, p. 289, che più ampiamente ricostruisce la vicenda, mettendo in rilievo le tensioni suscitate nelle altre amministrazioni « non tantiemizzate » e la conseguente tendenza ad una estensione generalizzata del sistema.

¹⁸⁴ R.d. 7 novembre 1920, n. 1640. Mentre l'art. 13 del d.lgt. 14 settembre 1918, n. 1314, aveva escluso l'Amministrazione postale e telegrafica dalla limitazione a tre ore giornaliere del lavoro straordinario imposta in tutte le altre amministrazioni, l'art. 2 del r.d.l. 8 giugno 1920, n. 770 (che reca aggiunte alle disposizioni del r.d.l. 2 ottobre 1919, n. 1858) stabilisce rigidamente in 75 ore mensili il limite massimo per il servizio straordinario, in analogia dunque con quanto disposto per le altre amministrazioni. Ora invece il nuovo decreto, riconoscendo implicitamente la speciale situazione dei servizi postelegrafonici, ripristina l'antica situazione di diversità sulla base del fatto — riconosce la relazione ministeriale — che « in tali servizi, essendo necessario avvalersi degli operatori più capaci abili agli apparecchi speciali in uso sulle linee di maggior traffico, occorre ripartire le prestazioni di servizio straordinario non in modo uniforme tra i vari impiegati dei singoli uffici, ma fra quelli che danno il maggior rendimento di lavoro » (così in AP, CAMERA, leg. XXV, sess. 1919-20, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1141).

ro consigliare una diversificazione basata su più ampi margini di discrezionalità¹⁸⁵.

Un tentativo di introdurre in alcune amministrazioni centrali l'orario continuo di lavoro (per quanto forse originato più da contingenti motivi di opportunità che non dall'intento consapevole di accrescere la produttività burocratica) viene rapidamente vanificato dalla congiunta ostilità del governo (Giolitti, all'epoca presidente del Consiglio, è nettamente contrario) e delle fasce più anziane della burocrazia ministeriale romana: a nulla vale che intere federazioni di categoria, come quella dei funzionari di ragioneria, si pronuncino questa volta a favore della riforma¹⁸⁶.

Quest'ultimo episodio consente di delineare con migliore chiarezza lo sfondo nel quale maturano (e spesso declinano) questi progetti di riforma. All'origine c'è il tentativo, condiviso e portato avanti dalle organizzazioni di categoria, di imporre l'orario continuato per ridurre sostanzialmente il carico di lavoro giornaliero: al Tesoro si minaccia l'adozione spontanea da parte del personale dell'orario 8-14, in luogo del tradizionale orario « spezzato » col rientro pomeridiano, e alla Pubblica Istruzione, dove l'atteggiamento del ministro Croce sembra inizialmente più aperto, la primitiva pressione per ottenere orari coordinati con quelli ferroviari (per gli impiegati residenti fuori Roma, che alla Minerva sono in gran numero) si tramuta ben presto in una vera e propria agitazione per la conquista delle sei ore lavorative (8,30-14,30) e contro l'esperimento promosso da Croce e dal consiglio di amministrazione dell'orario provvisorio 12,30-19,30¹⁸⁷. La conclusione della vertenza, sulla

¹⁸⁵ R.d.l. 7 giugno 1920, n. 720, che fissa la misura massima del compenso orario per lavoro straordinario in 2,75, 2,50 e 2 lire, rispettivamente per il personale amministrativo e di ragioneria, per quello d'ordine e — infine — per i subalterni, stabilendo inoltre un supplemento non superiore alle 1,75 lire per lo straordinario eseguito dopo le ore 20. Ma su tutta la legislazione, anche nel biennio successivo, cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1922, 1.3.5/1813, lettera del ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, alla Presidenza del Consiglio, 18 luglio 1922.

¹⁸⁶ Cfr. in proposito ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1920, 1.3/225, in particolare il carteggio tra i ministri della Pubblica Istruzione e del Tesoro e il presidente del Consiglio Giolitti nel novembre 1920. Per le polemiche sul tema cfr. UN VECCHIO IMPIEGATO GOVERNATIVO, *Contro l'orario unico*, in « Corriere d'Italia », 16 maggio 1919; ID., *L'orario continuato, tesi assurde e riforme necessarie*, in « Il Popolo romano », 21 giugno 1919; L. EINAUDI, *Il problema della burocrazia. Pretese assurde e riforme necessarie*, in « Corriere della Sera », 20 maggio 1919 (tutti contrari all'orario unico); sulla posizione della Federazione nazionale tra i funzionari di ragioneria cfr. la lettera del suo segretario Virgilio Vercelloni (un vecchio esponente del sindacalismo degli impiegati d'anteguerra) in « Corriere della Sera », 29 maggio 1919.

¹⁸⁷ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1920, 1.3/225 cit., dove soprattutto cfr. l'ordine di servizio del ministro Meda, contrario all'orario unico perché la questione « non interessa questo o quel Ministero bensì tutti i Ministeri; e non può quindi essere risolta che da una deliberazione col-

base della vaga promessa del ministro che l'orario unico sarà concesso « contemplando le esigenze dei servizi con quelle degli interessati »¹⁸⁸, è l'epilogo naturale di un'esperienza perseguita senza chiarezza di obiettivi dagli impiegati e attuata senza convinzione dai vertici del ministero:

« Perché non ricorrere all'orario unico tipo inglese, tipo americano? — commenta invece la redattrice del quotidiano romano « L'Epoca » —. Orario applicato in città dove le distanze sono enormi, in paesi seri, produttivi, dove non si è dimenticato il benessere di chi lavora. L'orario unico anglosassone è dalle 9 alle 16 o dalle 9 alle 17 con mezz'ora e con un'ora di intervallo. L'ora iniziale è più comoda, l'intervallo permette di fare uno spuntino sul posto (in seguito si potrebbero imitare le pratiche istituzioni d'oltre oceano: le economiche « cafeteria », le rapide « lunch rooms ») e l'ora finale permette all'impiegato di non andarsi a fissare in un altro ufficio, ma di fare dello sport, di studiare, e soprattutto di occuparsi dei figliuoli, della moglie »¹⁸⁹.

Portato alle sue estreme conseguenze, il problema dell'orario di lavoro rimanda alla riforma della quotidianità burocratica, alla razionalizzazione del tempo libero dell'impiegato, al riassetto dei ritmi esistenziali sinora immutabilmente scanditi dal doppio turno in ufficio. È già una visione nuova, che prelude ai dibattiti degli anni Venti e Trenta e che non può non apparire pericolosamente estranea alla logica della normalizzazione amministrativa: gli esperimenti del 1920 alla Pubblica Istruzione o alla direzione generale delle Ferrovie (dove si tenta un'analoga riforma pressoché negli stessi mesi) sono per ora destinati a fallire, così come era fallito nel 1906 un timido accenno ad introdurre l'orario unico nel ministero della Guerra¹⁹⁰.

Anche i tentativi per incidere più a fondo sulla natura rigida del rapporto d'impiego, sostituendovi — dov'è possibile — forme contrattuali più vicine a quelle adottate nel settore privato, restano limitati a pochi casi, per quanto significativi di una tendenza che, specie nei settori « industriali » dell'amministrazione, incontra qualche favore: un decreto luogotenenziale del 27

lettiva del Governo ». Sui successivi sviluppi nell'amministrazione della Minerva cfr., oltre la lettera del ministro Croce a Giolitti del 16 novembre 1920, la puntuale cronaca del « Corriere della Sera », *Verso l'orario delle tre ore nei pubblici uffici?* e *La ribellione degli impiegati della Minerva. Provvedimenti disciplinari del Governo*, rispettivamente 21 e 24 novembre 1920.

¹⁸⁸ *La fine dell'agitazione alla Minerva*, in « L'Epoca », 25 novembre 1920.

¹⁸⁹ M.A. LOSCHI, *Vento di fronda e orario unico*, in « L'Epoca », 25 novembre 1920.

¹⁹⁰ *Un precedente*, in « L'Epoca », 25 novembre 1920. L'esperimento del 1906 (orario 8-14 d'inverno e 7-13 d'estate) viene giudicato positivamente dal giornale; un giudizio invece severamente negativo è quello di UN VECCHIO IMPIEGATO GOVERNATIVO, *L'orario continuato...* cit. (portavoce forse dei malumori delle fasce più anziane e tradizionaliste della burocrazia ministeriale romana). Sul caso delle ferrovie cfr. *L'orario unico non ancora applicato agli impiegati ferroviari*, in « Corriere della Sera », 1 maggio 1920. Notizie sui precedenti sono in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1910, 1.3 e 1912, 2.1.

aprile 1919, n. 720, per esempio, riforma radicalmente il sistema del reclutamento del personale femminile di commutazione nell'amministrazione dei Telefoni, stabilendo un contratto a termine della durata di 10 anni, rinnovabile « sino a un massimo complessivo di 30 anni di servizio », ma anche risolvibile attraverso un vero e proprio licenziamento nei casi tassativamente previsti dalla legge. Un sistema di premi di fine rapporto sostituisce il pensionamento legato all'assunzione « in pianta stabile »: « è provato infatti — si legge nella relazione ministeriale alla Camera — che fino a tanto che le telefoniste sono avventizie o fuori ruolo e perciò pagate per ogni giornata di effettivo lavoro (...) esse frequentano con più assiduità l'ufficio ed adempiono con regolarità alle loro mansioni »¹⁹¹. È l'istituzionalizzazione del precariato in nome della produttività del lavoro.

L'aporia di fondo, che tuttavia si dimostrerà insuperabile, è quella che contrappone questi modelli nuovi di rapporto o di retribuzione alla sostanza del problema burocratico. Nel dopoguerra il tema del pubblico impiego si presenta essenzialmente nei termini di una grande questione di massa: tanto da richiedere quasi oggettivamente, data la vastità degli interessi collettivi coinvolti, una regolamentazione in termini generali e l'adozione di codici interni necessariamente rigidi e astratti. Viceversa, i sistemi di retribuzione a premio, necessariamente basati sull'esaltazione del rendimento individuale e affidati alla insindacabile valutazione di merito dei capi degli uffici, presupporrebbero un'applicazione caso per caso, in contraddizione con la spinta egualitaria generalizzata¹⁹²; mentre i contratti a termine entrano in conflitto con quella visione garantistica del rapporto d'impiego pubblico che non soltanto resta a fondamento della mobilitazione sindacale negli uffici, ma costituisce pur sempre uno dei fondamenti teorici alla base della legislazione, almeno sin dal primo decennio del secolo. L'amministrazione « industriale »,

¹⁹¹ D.lgt. 27 aprile 1919, n. 720; cfr. anche AP. CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 130 (dove la cit. è tratta).

¹⁹² Per una critica all'egualitarismo del dopoguerra cfr. C.A. JEMOLO, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia*, in « Rivista di diritto pubblico », XI (1919), I, pp. 209 ss. Secondo Jemolo l'« industrializzazione » dell'amministrazione si scontra con la tendenza all'appiattimento delle retribuzioni: « in origine lo stipendio del Direttore generale stava a quello del primo gradino della carriera nella proporzione 6:1 (9000:1500); col 1908 la proporzione fu fissata nel rapporto 5:1 (10.000 : 2000); con gli aumenti temporanei conglobati nello stipendio divenne 4,42:1 (11.500 : 2600); e con la indennità caroviveri 3,34:1 (12.700 : 3800) » (p. 218). Lo studio più esauriente sulle retribuzioni della pubblica amministrazione italiana resta A. TARADEL, *Carriere e retribuzioni degli impiegati dello Stato (1861-1968)*, Milano 1971. Interessante, anche per il ricco corredo statistico, B. BARBERI, *La dinamica del trattamento economico dei dipendenti dello Stato nel periodo 1913-31*, con pref. di C. Gini e F. Savorgnan, Roma 1934.

vagheggiata dai sostenitori della cointeressenza e del *tantième* o dai teorici delle forme privatistiche di rapporto non può realizzarsi che in apparati dalle dimensioni ridotte, in strutture flessibili relativamente separate (per le finalità produttive che perseguono, per il rapporto di dipendenza gerarchica dal quale sono parzialmente svincolate, per la organizzazione del lavoro che consente loro standards di produttività amministrativa più elevati) dal nucleo principale della piramide burocratica¹⁹³.

In fondo, quello che emerge dall'esperienza amministrativa del dopoguerra è il modello, in larga parte già affermato durante il conflitto, dell'amministrazione rispetto allo scopo: la « cultura dell'efficienza » trova spazio e si espande, concretizzandosi in esperienza e prassi burocratica alternativa, specialmente dove la guerra, con le sue inderogabili ragioni, ha provveduto a creare strutture (e « culture ») di tipo « industriale ». Il discorso si fa a questo punto più complesso, rimandando al ruolo dell'emergenza bellica come fattore di modernizzazione degli apparati burocratici europei (un'istanza « gerarchico-militare », del resto, cova in fondo a tutta l'elaborazione delle amministrazioni « industriali »), e a quel *displacement effect* sul quale, in termini generali, hanno attirato l'attenzione sin dai primi anni Sessanta pregevoli studi sulla spesa pubblica¹⁹⁴.

¹⁹³ « La verità — osserverà acutamente la Commissione d'inchiesta Cassis nella sua relazione del 1921 — è che il concetto di cointeressenza male si applica alle Amministrazioni statali che non abbiano carattere industriale, perché in esse non è possibile tradurre in cifra l'effettivo rendimento di ogni funzionario o impiegato, e l'utile delle aziende » (AP. CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione della Commissione...* cit., vol. I, p. 31. Analogamente, p. 193).

¹⁹⁴ A.T. PEACOCK, J. WISEMAN, *The Growth of Public Expenditure in United Kingdom*, Princeton 1961; ID., *Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth*, in « Public Finance Quarterly », 1979, vol. 7, n. 1, pp. 3 ss. Studi del genere sono purtroppo in Italia praticamente agli esordi: cfr., per una prima applicazione del modello di Peacock e Wiseman all'esperienza italiana, E. LUZZATI, R. PORTESI, *La spesa pubblica*, in *L'amministrazione centrale...* cit., pp. 423 ss.: i due autori pongono a raffronto le opposte tesi di Pedone (A. PEDONE, *Il bilancio dello Stato*, in *Lo sviluppo economico in Italia*, a cura di G. FUA, Milano 1969-81, II, p. 224) e della Ragioneria generale dello Stato (RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Il bilancio dello Stato italiano dal 1862 al 1967*, Roma 1969, I, pp. 154-156) per poi concludere che nel caso italiano lo schema di Peacock e Wiseman non trova conferma.

II

L'AMMINISTRAZIONE NEI PRIMI ANNI VENTI

1. — *L'« epurazione » del 1921.* Nel luglio 1921, caduto il ministero Giolitti, l'incarico di formare il nuovo governo viene affidato a Ivanoe Bonomi. Socialista riformista, cresciuto politicamente nella temperie di quel pragmatismo che caratterizza la tradizione democratica lombarda, Bonomi è stato agli inizi del secolo un non occasionale studioso dei problemi dei pubblici servizi, collegato con i gruppi e gli uomini più significativi del nascente sindacalismo degli impiegati. Uscito dal PSI nel congresso di Reggio Emilia del 1912, divenuto subito uno dei dirigenti del partito socialista riformista di Bissolati, poi convinto interventista, il *leader* mantovano ha percorso, negli anni a cavallo della guerra, un'intensa e rapida carriera ministeriale: ministro dei Lavori pubblici nel 1916-17 con Boselli e poi ancora nel 1919 con Orlando; titolare della Guerra e poi del Tesoro nel ministero Giolitti del 1920-21. In ognuna di queste esperienze Bonomi si è segnalato per la sua sensibilità verso i problemi dell'organizzazione dei servizi e per la concretezza delle soluzioni di volta in volta prospettate. Come in particolare si dirà più avanti, durante la permanenza di Bonomi ai Lavori pubblici viene per la prima volta varata una moderna legislazione delle acque pubbliche; mentre alla Guerra il suo breve ministero coincide con un primo tentativo di semplificare la mastodontica struttura burocratica ereditata dal periodo bellico¹. Titolare del portafoglio

¹ Su Bonomi, oltre alle opere citate nel cap. 1, nota 10, cfr. L. CORTESI, *Ivanoe Bonomi e la socialdemocrazia italiana. Profilo biografico*, Salerno 1971, nonché la biografia scritta dallo stesso Cortesi per il *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XII, Roma 1970, *ad vocem*. Per quanto riguarda in particolare la sua opera al ministero della Guerra, *La riduzione del personale*, in

del Tesoro dall'aprile del 1921, è proprio Bonomi, all'interno di un governo nel quale in verità non mancano dissensi ed incertezze, ad affiancare solidamente Giolitti quando gli impiegati intraprendono una vasta agitazione per ottenere un aumento generalizzato di 200 lire su tutti gli stipendi²; e, pur all'interno di una linea comune che mira essenzialmente alla fermezza (« un atto solo di energia, diretto veramente a ristabilire l'autorità dello Stato, va ricordato a lode sua, e fu l'ultimo nei riguardi degli impiegati » — è l'epitaffio dell'antigiolittiano « Corriere della Sera » alla caduta del ministero³ —), è ancora l'uomo politico mantovano la personalità che, nel governo, ricerca con maggiore convinzione una soluzione alternativa della vertenza attraverso

« Corriere della Sera », 25 marzo 1920. Sulla legislazione in tema di acque pubbliche è fondamentale la rivista « Acque e Trasporti », nata nel 1917 per iniziativa di un gruppo di giuristi e funzionari di ispirazione « bonomiana ».

² L'agitazione ha inizio nel marzo 1921, quando la Camera respinge la proposta di provvedere subito, per decreto, ai miglioramenti economici rivendicati dalle principali associazioni degli impiegati. Comizi e manifestazioni, alcune delle quali sciolte dalla Guardia regia, si tengono già immediatamente dopo il voto (il 4 marzo), in particolare al ministero delle Finanze. Alla fine di aprile, dopo un periodo di « ostruzionismo » in quasi tutti gli uffici delle amministrazioni centrali, alcuni ministeri vengono addirittura occupati dalle truppe, mentre praticamente in tutti gli altri il lavoro ordinario dev'essere interrotto (al Tesoro, alle Finanze ed alla Corte dei conti gruppi di impiegati scioperanti percorrono i corridoi costringendo i colleghi ad abbandonare il lavoro). L'agitazione entra così in una fase acuta, estendendosi anche alle amministrazioni periferiche e dando luogo a frequenti incidenti di piazza conclusi con arresti e interventi violenti della forza pubblica contro gli scioperanti. In questo clima assai teso si giunge, proprio alla vigilia delle elezioni politiche, ad un contestato incontro tra il sottosegretario all'Interno Corradini e una delegazione delle associazioni nel quale sembra emergere un'ipotesi di conciliazione sulla base delle richieste sindacali (200 lire mensili di aumento a tutto il personale a decorrere dal 1 marzo 1921, nessun provvedimento disciplinare contro chi ha scioperato); tuttavia, subito dopo le elezioni, il governo rinnega l'accordo, ripresentando la sua vecchia tesi di un aumento percentuale e differenziato. Quindi, di fronte al riprendere delle agitazioni, il Consiglio dei ministri delibera l'applicazione del r.d.l. 24 aprile 1920, n. 473, e la relativa sospensione dallo stipendio degli scioperanti (licenziamento in tronco per gli avventizi), fatte salve eventuali successive misure disciplinari. Secondo le notizie rese note nella prima decade di giugno, gli impiegati sospesi sono 4515, 13 dichiarati dimissionari, 495 licenziati (la quota più alta di punizioni si registra alle Poste e telegrafi, con 2452 sospesi, 5 dimissionari e 486 licenziati; solo Esteri, Colonie, Giustizia e Terre liberate restano esenti dall'applicazione di provvedimenti disciplinari). L'agitazione stroncata dalle drastiche misure del governo, l'11 giugno viene sospesa dallo stesso comitato promotore. Cfr. su tutta la vicenda le numerose e informate cronache apparse nella stampa quotidiana, in particolare sui giornali romani « La Tribuna », « L'Epoca », « Il Messaggero » e il « Giornale d'Italia », sul « Corriere della Sera » per le posizioni dei circoli liberisti, sull'« Avanti! » per quelle più vicine agli impiegati.

³ *L'opera di Giolitti*, in « Corriere della Sera », 1 luglio 1921.

la concessione di un'indennità provvisoria sotto forma di percentuale sugli stipendi⁴.

Questo *curriculum* del nuovo presidente del Consiglio spiega forse perché gli ambienti del riformismo amministrativo, specie quelli che negli anni precedenti sono stati vicini a Nitti, guardino ora a lui con un certo interesse. Alberto Beneduce, per esempio, accetta di partecipare al nuovo governo come ministro del Lavoro, salutato da Francesco Coletti come l'unico in grado di restituire smalto all'apparato in crisi della statistica italiana⁵; e Mussolini, pur intuendo prontamente le debolezze e le contraddizioni del nuovo ministero, scrive sul «Popolo d'Italia» che «l'on. Beneduce ha i numeri — per ingegno e preparazione — per assolvere il suo compito, meglio di quanto non abbia fatto l'on. Labriola». Nella compagine ministeriale entra anche Vincenzo Giuffrida (che invece Mussolini definisce «pericolosissimo portatore di speciali bacilli micidiali che hanno nome globale "socialismo di Stato"»), e sarà la sua una delle presenze più qualificanti, sia per la profonda conoscenza dell'apparato statale, sia per la specifica elaborazione sui problemi del dicastero delle Poste e telegrafi, sintetizzata alla fine del 1921 nel tentativo di una sua radicale riforma⁶.

A deludere le primitive speranze giunge nell'agosto l'approvazione della cosiddetta legge Bonomi «che reca provvedimenti per la riforma dell'Amministrazione dello Stato, la semplificazione dei servizi e la riduzione del personale». Come ha giustamente scritto Franco Piodi, per comprendere sino

⁴ Cfr. in particolare *Le nuove proposte del Governo per la soluzione della vertenza degli impiegati*, in «Corriere della Sera», 31 maggio 1921, dove emerge il ruolo di Bonomi soprattutto a favore della proposta della percentuale. Per altro sia Bonomi che Giolitti debbono in questa fase fronteggiare le contraddizioni interne al ministero, dove non solo Corradini sembra inizialmente mantenere un atteggiamento di maggiore disponibilità verso le richieste degli impiegati, ma anche altri ministri, come il titolare delle Poste e telegrafi Pasqualino-Vassallo, si fanno sostenitori di rivendicazioni dei rispettivi personali (cfr. su quest'ultimo punto *Dichiarazioni del ministro Bonomi sui provvedimenti per gli impiegati*, in «Corriere della Sera», 27 maggio 1921).

⁵ F. COLETTI, *Per una Cenerentola*, in «Corriere della Sera», 21 agosto 1921. Sul Beneduce «statistico» cfr. A. DE NITTO, *Fra le vicissitudini di una pubblica amministrazione: la «statistica» e Alberto Beneduce*, e N. FEDERICI, *Contributi di Beneduce agli studi statistici e demografici*, in *Alberto Beneduce e i problemi...*, cit., rispettivamente pp. 137 ss. e 237 e seguenti.

⁶ B. MUSSOLINI, *Il nuovo Governo*, in «Il Popolo d'Italia», 5 luglio 1921. La stessa fonte è citata in F. BONELLI, *Alberto Beneduce (1877-1944)*, in *I protagonisti...*, cit., p. 338.

⁷ B. MUSSOLINI, *Il nuovo Governo...*, cit. Più in generale *Il nuovo gabinetto*, in «L'Epoca», 5 luglio 1921.

⁸ Sul tentativo di riforma Giuffrida cfr., di seguito, pp. 126 e seguenti.

⁹ L. 13 agosto 1921, n. 1080. Su questo provvedimento cfr. il giudizio di A. PORRO in *Le inchieste parlamentari...*, cit., pp. 128-129.

in fondo l'origine di questo provvedimento bisogna riferirsi alle agitazioni sindacali degli impiegati del maggio-giugno ed alla grave situazione del bilancio statale¹⁰. Sotto molti aspetti la libertà di manovra del nuovo gabinetto è limitata dalle eredità del più recente passato, condizionata dall'esito traumatico del conflitto sindacale (sin dal primo giorno Bonomi si trova sul tavolo l'imbarazzante problema dei funzionari puniti dopo le agitazioni, tra i quali figurano anche alcuni dei più noti dirigenti dei sindacati)¹¹, ristretta dalle oggettive difficoltà del bilancio dello Stato. Una politica riformatrice che mirasse essenzialmente ad incidere sulle strutture, sui metodi di lavoro e sulla selezione del personale dovrebbe poter contare su tempi lunghi, su relazioni sindacali facili e su un certo margine di disponibilità finanziaria. Viceversa, di fronte alle assorbenti preoccupazioni per la spesa pubblica, la riforma burocratica non può che nascere sotto la pesante ipoteca di una « semplificazione » fine a se stessa: ♦ in questa logica — ha scritto Piodi — l'efficienza amministrativa non costituisce l'obiettivo primario, essendo questo rappresentato dal consolidamento della spesa »¹².

La legge Bonomi, in effetti, fissa in termini molto ampi (forse persino troppo, vista la oggettiva debolezza dell'esecutivo nella difficile situazione politico-sociale del 1921-22) l'autonomia del governo rispetto alla riforma dell'amministrazione, che peraltro già l'art. 1 della legge fa coincidere con una delega a *semplificare* e *riordinare*, senza alcun cenno quindi all'aspetto dei metodi di lavoro. Il governo è dunque « autorizzato » 1° a riformare gli ordinamenti amministrativi e contabili ed in particolar modo ad unificare, ridurre e rendere più spediti i controlli di ogni specie; e ad attuare un largo decentramento amministrativo con una maggiore autonomia degli Enti locali; 2° a sopprimere organi, istituti e funzioni non strettamente necessari ».

Inoltre spetta ovviamente al governo « proporzionare ai nuovi ordinamenti il personale, stabilendo per le singole Amministrazioni le nuove tabelle

¹⁰ F. PIODI, *La riforma burocratica* (1920-1923), in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXV (1975), soprattutto p. 61.

¹¹ Il tema è molto discusso sulla stampa, specie romana, nell'autunno 1921. Cfr. per esempio *Il leader*, in « L'Epoca », 4 ottobre 1921, dove Giovanni Imperato, già capo divisione alla Corte dei conti e dirigente dell'UFIS, esprime il parere del suo sindacato sul problema dei funzionari allontanati dall'amministrazione in seguito alla repressione governativa. Sul foglio romano si sviluppa in questi mesi un dibattito sull'opportunità di concedere un'amnistia. Imperato sarà autore nel 1922 di un polemico intervento (*L'Aragosta burocratica. Contro la Riforma dell'Amministrazione statale e i paradossi dei riformatori*, s.l., 1922) nel quale prende partito contro l'« industrialismo » e i metodi di lavoro « industriali » nell'amministrazione (cfr. G. MELIS, *La cultura e il mondo...* cit., p. 375).

¹² F. PIODI, *La riforma...* cit., p. 612.

organiche, il relativo trattamento e le norme di carriera»¹³. Tale compito, così come più in generale la « semplificazione » e il riordinamento, sono espressamente affidati dalla legge ad un comitato costituito di cinque ministri, che dovrà predisporre i provvedimenti per poi sottoporli al Consiglio; in casi particolari è previsto il parere vincolante di una commissione composta di sette senatori e sette deputati¹⁴. I singoli ministri, entro quattro mesi, hanno l'obbligo di rivedere i ruoli del proprio personale e — « sentito il Consiglio dei Ministri » — di disporre l'esonero « degli impiegati o agenti che, per motivi di salute, per incapacità o per scarso rendimento di lavoro, non siano riconosciuti abili al servizio »¹⁵. I funzionari con oltre 40 anni di servizio e 65 anni di età sono, entro lo stesso termine, collocati a riposo¹⁶. Se, « attuati gli esoneri ed i collocamenti a riposo », « il personale in servizio risulti ancora in eccedenza al numero fissato con le nuove tabelle organiche per i diversi gradi e i singoli ruoli, ciascun ministro convocherà il Consiglio di amministrazione perché designi in ciascun grado gl'impiegati od agenti, che, fino alla eliminazione delle eccedenze debbono essere collocati in disponibilità »¹⁷. La legge prevede infine un « assegno mensile temporaneo » a favore del personale (misura che in parte riprende, ma non più in termini egualitari, le richieste avanzate dalle associazioni sindacali in giugno) e fissa nel 30 giugno 1922 il termine per l'attuazione dei provvedimenti¹⁸.

All'incirca nello stesso periodo (luglio 1921) conclude i suoi lavori anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento delle Amministrazioni di Stato e sulle condizioni del personale presieduta dal senatore Cassis. Benché partecipino ai suoi lavori uomini provenienti da importanti esperienze di direzione nelle amministrazioni « industriali » (Roberto De Vito, per esempio, o il senatore Riccardo Bianchi, direttore generale delle Ferrovie durante l'età giolittiana; segretario della commissione è il « nittiano » Savini-Nicci), la Commissione riflette senza particolari scarti le convinzioni maggioritarie sia nel Parlamento sia nella classe dirigente del dopoguerra: una cauta apertura verso i compiti nuovi dello Stato e la consapevolezza che la questione amministrativa tocca (...) sempre più da vicino il delicato settore del dialettico incontro tra Stato e società»¹⁹ non impedisce in sostanza che la soluzione

¹³ L. 13 agosto 1921 cit., art. 1.

¹⁴ *Ibidem*, art. 2.

¹⁵ *Ibidem*, art. 3.

¹⁶ *Ibidem*, art. 4.

¹⁷ *Ibidem*, art. 7.

¹⁸ *Ibidem*, art. 19.

¹⁹ Cfr. *Le inchieste parlamentari...* cit., p. 122.

finale del problema amministrativo venga indicata nella deburocratizzazione e nella « semplificazione » degli apparati, con il corollario del decentramento amministrativo:

« Nella ricerca dei rimedi che potessero "razionalizzare" le crescenti prestazioni economico-sociali dello Stato — ha scritto Angelo Porro —, la Commissione mancò invece un obiettivo che pure era stato indicato nel corso del dibattito parlamentare. In quella sede venne infatti rilevato che, pur di fronte al continuo ampliarsi dei compiti e dei fini dei pubblici poteri, sarebbe stato tuttavia possibile rivedere meccanismi e procedure in modo da accrescere il rendimento utile del pur vasto apparato di governo. Proprio sotto questo angolo di visuale, però, è riscontrabile una delle più grosse lacune dei risultati dell'indagine »²⁰.

A ben vedere, l'unico terreno sul quale la Commissione assuma posizioni realmente nuove è quello dei controlli, con la drastica proposta di abolire quello preventivo esterno, esercitato dalla Corte dei conti e di fatto inefficace sul piano pratico (da segnalare il rifiuto a generalizzare il controllo decentrato presso le amministrazioni)²¹, e con il corrispettivo potenziamento invece dei controlli interni esercitati dalle ragionerie²².

La cultura delle riforme, davanti alla crisi dei poteri pubblici del dopoguerra, si rivela in fin dei conti allo stesso tempo miope e presbite: miope, perché al di là dell'obiettivo delle « semplificazioni » non è in grado di porsi il traguardo di una duratura razionalizzazione dei metodi di lavoro e delle procedure, né tanto meno di elaborare nuovi modelli di organizzazione amministrativa in sintonia con le trasformazioni in atto negli apparati statali dopo il conflitto mondiale; presbite perché in una situazione eccezionale come quella del 1921, senza un'adeguata accumulazione di consenso politico in Parlamento e nel Paese, priva com'è della necessaria chiarezza complessiva sui risultati da raggiungere, pretende di condurre un intervento riformatore

²⁰ *Ibid.*, p. 125. Sui lavori della commissione cfr. anche C. MOZZARELLI, S. NESPOR, *Il personale e le strutture...* cit., pp. 256 ss., nonché R. CERCIELLO, *Cronache della pubblica amministrazione in Italia*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XIII (1922), I, p. 599.

²¹ AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione della commissione parlamentare d'inchiesta...* cit., I, pp. 16 ss., specialmente p. 23. Il controllo decentrato è attuato in particolare presso la Cassa depositi e prestiti, l'Amministrazione del Debito pubblico e le Ferrovie dello Stato (in quest'ultimo caso si tratta di controllo solo consuntivo, dato il particolare ordinamento di quell'azienda). La Corte dei conti stessa, tuttavia, esprime dubbi sulla positività dell'esperimento, dubbi che la commissione fa integralmente propri.

²² *Ibid.*, aggiunge la commissione: « è necessario, per maggior garanzia, che il capo ragioniere dipenda direttamente dal ministro, ed è indispensabile ch'egli faccia parte del Consiglio di amministrazione quante volte sia in discussione la carriera dei ragionieri dipendenti ».

a largo raggio, prescindendo astrattamente dai margini di autonomia politica oggettivamente esistenti. Mancando in buona sostanza il centro motore della riforma, e cioè un esecutivo dotato di decisione e di adeguata coesione interna, gli ampi poteri conferiti al governo dalla legge dell'agosto si tradurranno — come denuncia già nel 1922 la Commissione parlamentare presieduta dal senatore Zuppelli — nella « frammentarietà e mancanza di coordinamento dei provvedimenti »²³. Scrive, appunto, la Commissione, cogliendo le evidenti contraddizioni dell'azione del ministero:

« Invece di seguire tale sistema organico, determinando in grandi linee una direttiva generale che, secondo indicazione esplicita del Parlamento, avrebbe dovuto essere desunta, in massima, dalla relazione della Commissione d'inchiesta sulle Amministrazioni statali, si è lasciato, ad ogni singola amministrazione, attraverso il Comitato interministeriale, di fare proposte frammentarie di emendamenti alle leggi vigenti, senza coordinazione alcuna, a seconda del vantaggio particolare che ad essa ne derivasse, nel senso di un minor lavoro, ma senza un diretto nesso tra la riforma proposta e la economia del personale e della spesa »²⁴.

Si profila ora, nei primi mesi del 1922, un conflitto tra Commissione parlamentare e governo che lascia intravedere più ampiamente in quali gravi condizioni si dibatta il ministero Bonomi. Di fronte alle critiche della Commissione, che nel gennaio giunge al punto di sospendere i suoi lavori data l'incompatibilità che ne divide gli orientamenti da quelli del governo, il presidente del Consiglio reagisce teorizzando che « non esistono riforme di generale applicazione, come ritiene la Commissione, ma bensì istituti nell'ordinamento dell'amministrazione, le cui competenze ed ingerenze implicano concorso nella sfera di funzionamento di tutte le amministrazioni dello Stato »²⁵: per questo motivo — soggiunge Bonomi — la riforma non può essere astrattamente cadenzata in due tempi, con una serie di leggi-cornice solo in seguito approfondite attraverso provvedimenti più settoriali, ma richiede contemporaneità di interventi e una più concreta visione dei problemi. Riemergono così l'antica vocazione pragmatica di Bonomi e la sua mai sopita diffidenza verso impostazioni di troppo generale respiro: resta il fatto, però, che la Commissione parlamentare può bene appellarsi, nelle sue critiche, agli orientamenti espressi in tutto il dibattito del dopoguerra e raccolti negli atti delle commissioni d'inchiesta.

²³ AP, CAMERA, leg. XXVI, 1921-22, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. XII (Documenti), *Relazione della Commissione parlamentare consultiva per la riforma dell'amministrazione dello Stato e risposta del Presidente del Consiglio*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

Del resto, già nei primi mesi del 1922, quando Bonomi rivolge al presidente della Camera le sue « controdeduzioni », gli originari propositi riformatori del governo appaiono in larga parte inattuati. Il lavoro del Comitato interministeriale, costituito secondo il disposto della legge Bonomi nell'agosto 1921, procede disorganicamente, sempre più condizionato dalle pressioni provenienti dai diversi settori del mondo dell'amministrazione e dalle rivendicazioni delle associazioni sindacali degli impiegati (che attraversano una fase di declino, ma non per questo hanno perduto totalmente la loro capacità di influenza)²⁶. L'« epurazione » (il decreto sugli esoneri è del 20 ottobre 1921) si svolge separatamente da qualunque disegno di riforma dei servizi (invano Meuccio Ruini avverte che occorre ridurre i servizi, non il personale)²⁷, largamente controllata dall'alta burocrazia dei ministeri che ne orienta gli sbocchi e ne limita ampiamente gli effetti innovatori²⁸. Al luglio 1922 la situazione delle dispense dal servizio e dei collocamenti a riposo è la seguente:

Prospetto degli impiegati dispensati dal servizio o collocati a riposo in base alla legge 13 agosto 1921, n. 1080²⁹.

Ministeri	Esonerati ai termini dell'art. 3	Collocati a riposo d'autorità ai termini dell'art. 4	Totale
1 Esteri	3		3
2 Colonie	8		8
3 Interno	265	52	317
4 Giustizia	250	2	252
5 Finanze	633	80	713
6 Tesoro	153	11	164
7 Guerra	20	6	26
8 Marina	96	13	109
9 Istruzione	144	70	214
10 Lavori pubblici	147	21	168
11 Agricoltura	142	47	189
12 Industria e commercio	13	1	14
13 Lavoro e previdenza	4	1	5
14 Poste e telegrafi	1037	66	1103
Totale	2915	370	3285

²⁶ Sui lavori del Comitato interministeriale cfr. i suoi verbali in ACS, *Pres. Cons., Riforma della pubblica amministrazione (1921-1924)*, b. 14, fasc. 124.

²⁷ M. RUINI, *La riforma burocratica*, in « Echi e commenti », 15 giugno 1921 (che parla di « ridurre le comodità »); sulla stessa linea T.C. GIANNINI, *La burocrazia francese, ovvero se Messene piange...*, *ibidem*.

²⁸ Secondo il r.d. 20 settembre 1921, n. 1411, le commissioni incaricate di formulare proposte in ogni ministero sugli impiegati da « epurare » sono così composte: un direttore generale, presidente; il direttore generale dal quale direttamente dipende il giudicando; due direttori capi di divisione o funzionari di grado corrispondente; un impiegato od agente dello stesso grado del giudicando. Già la commissione Zuppelli osserva, non appena conosciuto il testo del provvedi-

Se si esclude l'alto numero degli «epurati» nell'amministrazione delle Poste e telegrafi (dove lo «soltimento» — come nel 1923 per l'Azienda ferroviaria — tende a colpire una categoria fortemente sindacalizzata), le cifre restano di gran lunga inferiori alle previsioni. Complessivamente il numero degli impiegati dispensati o collocati a riposo in ragione dei provvedimenti del 1919 e del 1921 ammonta a 7.466, cifra alla quale vanno aggiunti coloro che lasciano l'amministrazione su propria domanda, secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge del 1921 (all'aprile del 1922 sono 966, ma il termine per la presentazione di queste domande viene poi ulteriormente prorogato)³⁰.

Quel che merita però d'essere soprattutto sottolineato è il peso che in tutta la gestione dell'«epurazione» esercitano gli interessi consolidati delle burocrazie dei vari ministeri: come già era accaduto nel 1919, anche nel 1921 le «semplificazioni» falliscono perché — scriverà con indignazione di liberista Luigi Einaudi — «le amministrazioni interessate ebbero buon gioco nel dimostrare che il risparmio possibile era trascurabile; che ogni servizio era necessario, necessarissimo; che bisognava prima riformare gli ordinamenti ed abolire il lavoro e poi si poteva pensare a ridurre il numero degli impiegati»³¹. È sintomatica, a questo proposito, la schermaglia che alla fine del 1921

mento, che «le Commissioni (...) sono anch'esse composte di funzionari e quindi di individui passibili di esonero. In questi casi occorre il giudice del giudice, che non può essere se non il Comitato interministeriale (...) o addirittura il Consiglio dei Ministri». Sulla composizione delle commissioni «epuratrici» cfr. anche ACS, *Pres. Cons., Riforma della pubblica amministrazione (1921-1924)*, b. 8, fasc. 66, che contiene gli elenchi dei commissari.

²⁹ ACS, *Pres. Cons., Gab. Atti*, 1.3/1688 citato.

³⁰ *Ibid.* Per un confronto, anche se parziale, si possono vedere gli *Elenchi numerici degli impiegati collocati a riposo o esonerati in base agli artt. 3, 4 e 5 della legge n. 1080*, in ACS, *Pres. Cons., Riforma della pubblica amministrazione (1921-1924)*, b. 8, fasc. 64, nonché, *ibid.*, fasc. 67, per alcuni casi di proposte di esonero ai termini dell'art. 3 (distinte per ministero). Quadri più dettagliati sull'applicazione della legge sono in ACS, *Min. Int., Dir. gen. AA.GG. e Personale, Atti Amministrativi*, b. 11.

³¹ L. EINAUDI, *L'insuccesso fatale della riforma burocratica*, in «Corriere della Sera», 11 febbraio 1922, ora in *Cronache...* cit., VI (1921-22), pp. 543 ss. Sulle resistenze da parte delle burocrazie, centrali e periferiche, cfr. ACS, *Pres. Cons., Riforma della pubblica amministrazione...* cit., b. 30, fasc. 167, sf. 12 (lettera del ministro dei Lavori pubblici in difesa degli organici del suo dicastero, giudicati invece «pletorici» dalla commissione Cassis), nonché *ibid.*, sf. 17 (sul Magistrato delle acque) e sf. 24 (appuntamento del ministro dei Lavori pubblici alla segreteria per la riforma dell'amministrazione in merito all'ordinamento centrale di quel ministero). Più tardi, ma ugualmente sintomatico, il rilievo del ministro del Tesoro del maggio 1922, quando, di fronte ad una circolare che invita all'applicazione rigorosa dell'«epurazione» negli uffici, è costretto a «constatare che la maggior parte delle Amministrazioni, nel rispondere a detta circolare, si sono limitate a mettere in rilievo come, in vista delle esigenze dei servizi e della deficienza numerica del personale di ruolo, non possano rinunciare all'opera del personale onde trattasi» (ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1921, 1.3/502).

oppone il presidente del Consiglio Bonomi e il ministro del Tesoro De Nava al titolare della Guerra Luigi Gasparotto: oggetto del contendere la soppressione dell'Ispettore centrale per le alienazioni dei materiali residuati della guerra, che Gasparotto vorrebbe sostituire con un nuovo « Ufficio Controllo ed Ispezione », in collegamento con ispettori periferici dipendenti da alcuni Comandi di corpo d'armata. « ~~Sembra~~ evidente al sottoscritto — nota il segretario capo della Presidenza Carlo Petrocchi — che, sotto l'apparenza di un provvedimento semplificatore, stia in sostanza un vero e proprio accrescimento di organi e di uffici »³².

In questo contesto, segnato dall'iniziativa velleitaria di un governo che non ha la forza politica per imporre la riforma e dalle resistenze occulte e palesi della burocrazia, lo spazio per la « cultura dell'efficienza » è obiettivamente limitato. Tuttavia frammentarie ma significative indicazioni in questa direzione provengono da alcuni settori della burocrazia, specie di quella direttamente coinvolta nei servizi industriali dello Stato. Nel 1921, ad esempio, il direttore generale dei Monopoli industriali Emanuele Aliprandi, nel ministero delle Finanze, accoglie il progetto del Sindacato nazionale degli impiegati di « addivenire ad una autonomia di questi servizi a tipo industriale »³³. Un incontro tra Aliprandi e il segretario del sindacato Svenio Gaddoni, se fa registrare ancora un certo divario tra le idee della burocrazia ministeriale ed il disegno sindacale, consente però di mettere a fuoco il comune obiettivo dell'autonomia, autorevolmente accolto, del resto, anche dal Consiglio superiore tabacchi³⁴: « Le opposizioni — commenta « L'Epoca » — vengono dai difensori ad oltranza del controllo « mortifero » della Corte dei Conti; controllo che, basato sulla diffidenza *preventiva* e *sistematica*, atrofizza e recide ogni iniziativa »³⁵. Il Sindacato, al contrario (ed è interessante come in questo caso un organismo di categoria si muova sulla falsariga di quella ispirazione riformatrice e razionalizzatrice tradizionalmente propria delle più ristrette *élites* nittiane) propone un'accentuazione del carattere industriale dei servizi, nel quadro di una revisione più generale dei metodi di lavoro che dovrebbe contemporaneamente interessare anche le Ferrovie e le Poste e telegrafi³⁶. In det-

³² ACS, Pres. Cons., Gab., Atti, 1921, 1.1/2219.

³³ *Verso l'autonomia dei monopoli industriali?*, in « L'Epoca », 20 ottobre 1921. Sul progetto Aliprandi cfr. AP. CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione della Commissione...* cit., vol. II, p. 105.

³⁴ *Verso l'autonomia...* citato.

³⁵ *L'autonomia dell'azienda dei Monopoli industriali secondo le proposte del Sindacato impiegati*, in « L'Epoca », 27 ottobre 1921.

³⁶ Il sindacato, però, accetta che per Ferrovie e servizi elettrici e postali possano incidere

taglio il progetto sindacale propone la riforma del Consiglio superiore tabacchi (da integrarsi con industriali ed esponenti delle categorie interessate, secondo uno schema tipico del riformismo amministrativo già agli inizi del secolo), la costituzione di un Consiglio di amministrazione separato per ogni stabilimento (ognuno « sottoposto agli stessi obblighi di legge considerati nel codice di commercio e civile »), la nomina per ogni singola azienda di un consigliere delegato (« un funzionario di provatissima capacità industriale ») cui affidare i compiti strettamente esecutivi³⁷.

La proposta sindacale, presentata alla Commissione parlamentare Cassis, si conclude con il suggerimento di sperimentare per ora in un solo opificio lo schema della riforma, in modo da poterne pragmaticamente verificare gli eventuali difetti e poi eventualmente procedere alla sua applicazione a tutta l'amministrazione dei Monopoli industriali.

In novembre si riunisce a Roma il secondo congresso degli ingegneri civili dello Stato, nel quale si discute a fondo l'ordinamento delle amministrazioni « tecniche »: la direzione generale delle Opere marittime, quella delle Bonifiche, quella delle Opere idrauliche, la direzione generale dei Ponti e delle strade, nonché l'assetto complessivo del ministero dei Lavori pubblici; e poi ancora il Catasto e i servizi tecnici del ministero delle Finanze. Tutte queste amministrazioni — lamenta il congresso — « sono rette in grandissima maggioranza da funzionari amministrativi. L'elemento tecnico, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, è escluso dalle funzioni direttive, sì che nei centri motori dell'attività nazionale, gli ingegneri risultano una trascurabile minoranza »³⁸. Prende così corpo un vero e proprio movimento corporativo di rivendicazione del ruolo dei tecnici nell'amministrazione, estremamente critico verso quello che viene definito come « lo spirito antitecnico in Italia »: l'Associazione nazionale degli ingegneri (7.000 aderenti in tutta Italia) ne appoggia dall'esterno le richieste³⁹.

Nuovi assetti organizzativi, riduzione dei controlli contabili, valorizzazione della cultura « tecnica » su quella giuridica: da molte parti si comincia anche a parlare di nuove forme di coinvolgimento dell'iniziativa privata in attività sinora riservate alla mano pubblica; non tanto, però, come l'effetto di un arretramento dell'intervento statale in omaggio a vecchie impostazioni li-

« esigenze politiche e militari » tanto forti da suggerire forme di autonomia meno drastiche (*ibidem*).

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *I congressi del giorno. Gli ingegneri*, in « L'Epoca », 27 ottobre 1921.

³⁹ *Ibid.* Cfr. anche *Il Congresso degli Ingegneri Civili statali contro la incompetenza tecnica della burocrazia*, in « L'Epoca », 10 novembre 1921.

beriste quanto piuttosto come risultato di una nuova ed originale collaborazione reciproca tra mano pubblica e apporto dei privati. Ecco dunque, in questi stessi ultimi mesi del 1921, la commissione speciale presieduta da Meuccio Ruini per lo studio dell'industrializzazione nei lavori idroforestali proporre che l'esecuzione diretta dei lavori venga senz'altro affidata dallo Stato a società ed imprese elettriche « le quali hanno tutto l'interesse di rimboschire e rinsaldare i bacini idrografici che influenzano i loro impianti »⁴⁰. « Il concetto di affidare all'industria privata la gestione dei servizi postelegrafonici — scrive appena qualche mese dopo Aristide Contessi sulla nittiana « Riforma Sociale » — sembra si avvicini sempre più, non solo al desiderio del vasto pubblico stanco della mala prova, ma agli stessi uomini parlamentari e politici »⁴¹.

Sono solo frammentarie esperienze senza alcuna coerenza reciproca, o qualcosa di diverso e di potenzialmente alternativo si agita nella cultura amministrativa italiana? Sino a che punto le *élites* tecnocratiche hanno la forza e la consapevolezza necessarie per imporre una revisione dei tradizionali moduli organizzativi e persino dell'ideologia dominante nell'amministrazione italiana? La marcia su Roma e l'avvento del fascismo al potere non lasceranno agli uomini dell'Italia liberale la possibilità di sciogliere i nodi teorici che sono impliciti in questo interrogativo.

2. — *L'ordine fascista negli uffici.* « Al Ministero dei Lavori Pubblici gli impiegati inadempienti hanno avuto ieri una brutta sorpresa. Alle 15 precise il sottosegretario on. Sardi si è recato nel suo gabinetto, uscendo poco dopo in compagnia del suo capo gabinetto per eseguire un'ispezione in tutti gli uffici, notando i nomi dei poco ossequienti all'orario »⁴².

Così « Il Popolo d'Italia » dell'11 novembre 1922 sottolinea il nuovo « stile fascista » nella direzione dell'apparato amministrativo dello Stato: ordine, disciplina, puntualità. Il modello è, sin da queste prime prove, quello militare: l'ideologia gerarchica sottesa all'ordinamento burocratico si sposa con le nuove tensioni autoritarie operanti nella società italiana dei primi anni

⁴⁰ *L'industrializzazione dei lavori idro-forestali*, in « L'Epoca », 19 novembre 1921. In generale cfr. G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione. Eletticità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Torino 1986.

⁴¹ A. CONTESSI, *Per una radicale trasformazione dei servizi « postelegrafonici »*, in « La Riforma Sociale », XXIX (1922), p. 189.

⁴² *L'orario degli impiegati dello Stato*, in « Il Popolo d'Italia », 11 novembre 1922. Cfr. anche *Al Ministero dei Lavori Pubblici*, *ibid.*, 10 novembre 1922.

Venti e nelle quali il fascismo rappresenta a livello politico la più alta (anche se non sempre coerente) interpretazione. Il concetto stesso di gerarchia, residuo storico della tradizione burocratica ed eredità secolare di assetti organizzativi verticistici nati in epoca precostituzionale, viene come rivitalizzato dal bisogno di ordine e di autorità che pervade l'Italia della marcia su Roma⁴³. È la stessa organizzazione sindacale fascista degli impiegati, in polemica con le associazioni « rosse » e con quelle popolari, ad invocare che si ristabilisca negli uffici, « con il ripristino pieno ed intero della gerarchia, la fede nei capi e la fiducia di questi verso i dipendenti »⁴⁴.

Sul quotidiano del partito fascista, un titolo di questi primi mesi di governo definisce la « semplificazione » dei servizi pubblici « un'operazione chirurgica indispensabile »⁴⁵. Ordine significa innanzitutto, per i nuovi governanti, razionalizzare la pubblica amministrazione « alla luce dei principi meccanicisti presenti nel liberismo amministrativo, con la realizzazione di una uniforme semplificazione di organi a livello orizzontale, coordinata con una direzione orizzontale gerarchico-giurisdizionale »⁴⁶. Tutte le dichiarazioni del nuovo governo sono rivolte verso questo obiettivo: il ministro delle Poste Colonna di Cesarò espone già nella prima riunione del gabinetto Mussolini un piano per la cessione ai privati dei servizi pubblici che risultino passivi per

⁴³ Cfr. C. PELLIZZI, *Una rivoluzione mancata*, Milano 1949, p. 27: « Nel periodo post-bellico e nella mentalità dei reduci soprattutto — scrive Pellizzi —, l'istanza che si esprimeva nella formula "largo alle competenze!" rispecchiava anche degli abiti e delle tendenze acquistate nell'esperienza militare. Poiché si chiedeva a gran voce una maggior efficienza esecutiva da parte degli organi pubblici, l'esperienza militare suggeriva che a tale efficienza non si sarebbe mai potuti giungere senza una qualche forma precisa di gerarchia fra gli uomini e i valori preposti a quelle funzioni ». Sullo « stile fascista » cfr. anche A. LYTELTON, *La conquista...* cit., p. 250.

⁴⁴ *Funzionari disciplinati*, in « Il Popolo d'Italia », 12 novembre 1922 (si tratta dei sindacati degli impiegati dei ministeri di Agricoltura e di Industria e commercio). Parallelamente vengono definitivamente colpiti da provvedimenti di polizia i *leaders* del sindacalismo burocratico di ispirazione socialista, come per esempio gli organizzatori postelegrafonici Giorgio Ottolenghi e Francesco Kolletzh (sui quali cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.3.1/698, con informazioni su arresti, sospensioni dall'ufficio e dallo stipendio ecc.). Sull'atteggiamento del governo sintomatiche le dichiarazioni dello stesso Mussolini contro lo sciopero degli impiegati ora in B. MUSOLINI, *Opera omnia*, Firenze, vol. XIX, 1956, p. 12.

⁴⁵ *La semplificazione dei servizi statali. Una operazione chirurgica indispensabile*, in « Il Popolo d'Italia », 4 gennaio 1923. Il giornale, dopo avere sottolineato il consenso che circonda il governo fascista, ribadisce che « eventuali tentativi di ostruzionistica resistenza da parte di qualche *gros-bonnet* della burocrazia sarebbero fascisticamente, inesorabilmente liquidati ».

⁴⁶ R. RUFFILLI, *La riforma amministrativa del 1923-1924 e la crisi del liberismo amministrativo*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico » XXV (1975), p. 1536. Ma sul punto cfr. anche le acute osservazioni di A. AQUARONE, *Aspirazioni tecnocratiche del primo fascismo*, in « Nord e Sud » XI (1964), n. 52, pp. 109 e seguenti.

l'erario (soprattutto la privatizzazione dei telefoni costituisce uno dei punti cardinali del programma governativo)⁴⁷; si studiano nuove disposizioni per l'orario degli impiegati, mentre in ogni dicastero si passano al vaglio i servizi esistenti allo scopo di sopprimere quelli superflui. Il 16 novembre 1922, con una tempestività che vuole sottolineare anche il vigore e la decisione dell'iniziativa razionalizzatrice del nuovo ministero, il sottosegretario alla Presidenza del consiglio Giacomo Acerbo dirama alla stampa un lungo comunicato nel quale tra l'altro si dichiara l'intenzione del governo di « addivenire entro l'anno alla liquidazione dell'Ufficio centrale per le nuove province » (Salata, dopo un colloquio con Mussolini, si è frattanto dimesso) e di procedere alla riforma dell'amministrazione postelegrafonica, « sfrondandola di tutte quelle attribuzioni che essa o ha dimostrato di non sapere esercitare o ha male esercitato »⁴⁸. Di questi stessi giorni sono le prime comunicazioni di Mussolini alle Camere, preparate da un lungo appunto del capo di gabinetto al Tesoro nel quale si insiste particolarmente sul fatto che, « in ogni caso, ordinamenti semplificanti e più agili varranno a fermare quel progressivo costante incremento che, per cifre ingenti, si è verificato negli ultimi anni in tutte le spese di funzionamento dei servizi »⁴⁹.

Sono episodi apparentemente dissimili, ma testimoniano la predisposizione già in queste ultime settimane del 1922 verso una politica di « semplificazione » di stampo classicamente liberista e dimostrano come molte delle istanze già implicite nella polemica antiburocratica durante l'età giolittiana e poi nella campagna contro le « bardature di guerra » vengano definitivamente a maturazione con il fascismo. Si è molto insistito, e con convincenti argomenti, sul carattere non direttamente fascista del progetto di riordinamento amministrativo culminato nella riforma che prende nome dal ministro delle Finanze Alberto De Stefani⁵⁰: i provvedimenti adottati sulla base della legge

⁴⁷ *I lavori preparatori del Ministero*, in « Corriere della Sera », 8 novembre 1922 (che riporta le dichiarazioni rese dal ministro alla Agenzia « Volta »).

⁴⁸ *Direttive di governo e programmi di riforme nelle varie amministrazioni*, in « Corriere della Sera », 17 novembre 1922.

⁴⁹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1922, 1.4.2, appunto del 12 novembre 1922 del capo di gabinetto del Tesoro.

⁵⁰ Cfr. in proposito R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. I. La conquista del potere. 1921-1925*, Torino 1966, pp. 397 ss.; P. CALANDRA, *I pieni poteri per le riforme amministrative (1922-1924)*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXV (1975), pp. 1349 ss.; ID., *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna 1978, soprattutto pp. 265 ss.; M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna 1978, pp. 81 ss.; R. DE FELICE, *Mussolini il duce. II. Lo Stato totalitario. 1936-1940*, Torino 1981, pp. 50 ss.; F. PIODI, *La riforma burocratica...* cit.; R. RUFFILLI, *La riforma amministrativa...* citata.

delega del dicembre 1922⁵¹, piuttosto che raccogliere le spinte provenienti dagli ambienti più intransigenti del fascismo (del resto di per se stesse incoerenti e contraddittorie), valorizzano l'elaborazione antistatalista del dopoguerra, dando corpo all'eredità teorica del liberismo antiburocratico. Non è casuale che proprio un liberale come Luigi Einaudi manifesti a più riprese attenzione e stima per l'opera di un ministro che, per quanto appartenga alle correnti più moderate del complesso arcipelago fascista, ha pur sempre personalmente guidato nell'ottobre del 1922 le squadre armate all'assalto di Trento⁵². Ciò che però qui interessa sottolineare è come l'iniziativa fascista del 1923, per lo meno nel suo corso principale — giacché contemporaneamente non mancano, come si vedrà, esperimenti di segno parzialmente diverso — lasci cadere la consapevolezza dell'integrazione tra istituzioni pubbliche ed economia, pure non estranea, prima e dopo la guerra, alla cultura della destra nazionalista italiana (che anzi aveva cercato al problema originali soluzioni)⁵³. Quel che i liberisti all'Einaudi trasmettono al riformatore fascista è invece la convinzione che occorra anzitutto ripristinare la separazione tra politica ed amministrazione, condizione necessaria perché l'intero apparato dello Stato possa essere ricondotto ad un modello di gestione razionale e, finalmente, « fascisticamente » disciplinato.

Effettivamente, come è stato osservato, il progetto De Stefani nel suo insieme appare accettabile alla classe dirigente italiana perché esso « tentava in sostanza di far propria la versione originale e "razionale" delle implicazioni antistataliste, proprie del progetto capitalistico borghese di autorganizzazione della società »⁵⁴. Appena pochi giorni prima della marcia su Roma, un convegno della Federazione industriale lombarda ribadiva ancora una volta la visione dei settori di punta del mondo imprenditoriale italiano: risanamento della finanza pubblica, sistemazione dei servizi ferroviari, postali e marittimi

⁵¹ L. 3 dicembre 1922, n. 1601. Un'interpretazione della legge e un'analisi dell'applicazione è in A. AQUARONE, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino 1965, pp. 7 e seguenti.

⁵² Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista...* cit., I, p. 241, per il richiamo a una precedente polemica De Stefani-Einaudi del gennaio 1922, che tuttavia rivela — scrive De Felice — « il carattere squisitamente liberista della politica economica auspicata dal fascismo » e vede Einaudi pronto a dare il suo assenso « per le linee fondamentali del programma stesso ». Molto acute, e pertinenti al tema che ci interessa perché accostano De Stefani e Einaudi, sono le osservazioni di S. LANARO, *Nazione e lavoro...* cit., pp. 252 e seguenti.

⁵³ Si allude qui alla cultura maturata nel clima del protezionismo di fine Ottocento, sulla quale cfr. soprattutto A. ASOR ROSA, *La cultura*, in *Storia d'Italia*, IV, *Dall'Unità ad oggi*, t. 2, Torino 1975, p. 1185. Più in generale L. MANGONI, *Una crisi di fine secolo. La cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*, Torino 1985.

⁵⁴ R. RUFFILLI, *La riforma amministrativa...* cit., p. 1536.

attraverso una politica di privatizzazione, riduzione della spesa per il personale⁵⁵. Su questo terreno convergono autorevoli esponenti della nuova maggioranza di governo così come le voci più rappresentative del liberismo antiburocratico prefascista. Non a caso è l'anziano Luigi Luzzatti, dall'altra sponda (scrive sulle colonne del « Corriere » di Albertini) a riassumere le attese della borghesia imprenditoriale del Nord: in un articolo appunto intitolato *Dal Governo industriale alle iniziative libere*, Luzzatti non nasconde il suo compiacimento di fronte al programma del nuovo ministero Mussolini, caratterizzato dalla « buona volontà di restituire alle iniziative private industrie, commerci, funzioni che mal si addicono al suo compito »⁵⁶. Ed è un altro liberista d'antica data, il popolare Vincenzo Tangorra, a guidare dal dicastero del Tesoro (almeno in queste sue battute iniziali) la politica antiburocratica del governo: in una comunicazione riservata al ministro dell'Interno della fine del 1922 (pochi giorni prima d'essere costretto alle dimissioni da una grave malattia che lo condurrà in breve alla morte), Tangorra riassume in poche righe ma con estrema efficacia gli obiettivi finali da raggiungere, dalla revisione della legislazione alla restituzione ai privati di tutte quelle attribuzioni che si possono ritenere non proprie dello Stato, dal decentramento delle funzioni alla fusione « in un unico centro direzionale di servizi affini prima frammentati presso vari Ministeri »⁵⁷.

Un paragrafo a sé, nella lettera, indica l'imprescindibile esigenza di imporre universalmente e senza più ammettere eccezioni di sorta la struttura per direzioni generali, abolendo i tanti « uffici speciali od altre unità autonome variamente denominate, dalle quali ha tratto spesso origine la formazione di vere e proprie nuove direzioni generali »⁵⁸ e sopprimendo le « varie istituzioni

⁵⁵ *Una riunione di industriali a Milano per il pareggio del bilancio dello Stato e i servizi pubblici*, in « Corriere della Sera », 18 ottobre 1922. Al convegno, presieduto dal comm. Targetti, il relatore Jarach compie un'approfondita analisi delle disfunzioni dei servizi telegrafici e telefonici, l'on. Mazzini parla delle ferrovie statali, mentre il prof. Biancardi, presidente del consiglio centrale dell'armamento italiano, si sofferma sui servizi marittimi. L'ordine del giorno conclusivo, dopo avere ribadito l'importanza dei servizi pubblici per le attività economiche nazionali, invoca « il ristabilimento della disciplina gerarchica, del senso della responsabilità e di un giusto rapporto tra la quantità del lavoro, la sua durata e il suo compenso »; deplora inoltre l'inerzia del governo, chiede che « anche in Italia, al di sopra di ogni demagogico opportunismo, venga coraggiosamente affrontato il problema del passaggio all'industria privata nella più larga misura possibile dei servizi industriali ».

⁵⁶ L. LUZZATTI, *Dal Governo industriale alle iniziative libere*, in « Corriere della Sera », 19 novembre 1922.

⁵⁷ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1922, 1.3.1/3156, dal ministro del Tesoro a quello dell'Interno, 11 dicembre 1922.

⁵⁸ *Ibidem*.

ed enti amministrativi di carattere speciale sorti per finalità diverse » così da ricondurre l'amministrazione « ad un assetto più semplice e a compiti più ristretti e meno dispendiosi »⁵⁹: ancora una volta la complessità amministrativa, indizio di un più articolato e penetrante rapporto tra lo Stato e la società civile, viene affrontata all'insegna di un ritorno all'antico che presume possibile ricreare l'uniformità organizzativa dell'anteguerra.

Dunque privatizzazione delle funzioni « usurpate » dallo Stato durante la guerra, massicci esoneri di personale, unificazione tra uffici e fusione tra dicasteri affini, drastico ridimensionamento della ormai mastodontica amministrazione consultiva (nel solo ministero dell'Industria e commercio il ministro Rossi prevede, all'inizio del 1923, un « taglio » che eliminerebbe all'incirca 200 componenti di commissioni)⁶⁰ anche in omaggio ad una visione generale dell'amministrazione ostile al riconoscimento di fatto degli interessi ancora prima che alla loro legittimazione: è un programma che De Stefani, succeduto a Tangorra dapprima con l'attribuzione dell'*interim* del Tesoro e poi come unico titolare del dicastero finanziario unificato, porterà avanti nel biennio successivo con estremo vigore e determinazione. Scrive proprio in questi mesi sul « *Popolo d'Italia* » Gaetano Polverelli, uno degli editorialisti più autorevoli del quotidiano:

« Questo è il periodo del Fascismo finanziario. Oggi i fascisti non hanno più il compito di punire i singoli avversari della Nazione, non hanno più il compito di conquistare il potere centrale: tutto ciò è stato realizzato. Oggi occorre sanare i mali economici della Nazione, perché dallo Stato liberale abbiamo ereditato una finanza rovinata, con bilanci di sperpero e con moneta deprezzata. Risanare la finanza è il primo comandamento, per ricostruire la grandezza nazionale »⁶¹.

Nell'interpretazione di Polverelli la debolezza dei governi del dopoguerra, insieme al « demagogismo elettorale socialista e democratico », sono i principali responsabili della crisi amministrativa: di qui viene « il disastro dei bilanci », di qui « la elefantiasi burocratica » e « lo spreco del pubblico erario imposto dal socialismo per il mantenimento di clientele elettorali »⁶². Qualche mese più tardi, forse replicando a malumori e larvati dissensi suscitati dai primi provvedimenti di riforma, Polverelli proclamerà esplicitamente: « La fi-

⁵⁹ *Ibid.* Sul conferimento al Tesoro dei poteri necessari per coordinare la riforma cfr. B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XIX, p. 54.

⁶⁰ *Un'altra intensa giornata di lavoro al Consiglio dei Ministri per la soluzione di importanti problemi nazionali*, in « Il Popolo d'Italia », 7 gennaio 1923.

⁶¹ G. POLVERELLI, *Dittatura finanziaria*, in « Il Popolo d'Italia », 14 marzo 1923.

⁶² G. POLVERELLI, *Colpire il socialismo di Stato!*, in « Il Popolo d'Italia », 8 marzo 1923.

nanza di De Stefani non è una finanza di partito. Ma essa coincide con i principi fondamentali della teoria fascista, i quali tendono a liberare lo Stato dalla gestione industriale, con l'abbandono delle pazzie demagogiche elettorali-stiche e marxistiche dell'ultimo ventennio»⁶³.

Alla fine dell'agosto 1923, quando il Consiglio dei ministri fissa « i criteri fondamentali per la riforma della pubblica amministrazione »⁶⁴, gran parte dei provvedimenti più significativi sono già stati adottati: in particolare la fusione tra i due dicasteri finanziari, immediatamente successiva alla legge delega del dicembre 1922 (le Finanze, anche in virtù dell'unificazione, sono così divenute l'apparato-guida della riforma)⁶⁵, e la soppressione di due ministeri, quello delle Terre liberate, per avere ormai esaurito il suo compito « provvisorio », e quello del Lavoro e previdenza sociale perché — come già rilevato del resto dalla Commissione parlamentare del 1921 — « istituito più per ragioni d'indole politico-parlamentare che per reale necessità »⁶⁶. La « semplificazione » tuttavia deve ancora una volta misurarsi con le resistenze più o meno espresse delle burocrazie, con la passiva ostilità dell'apparato. Soprattutto di fronte alla nuova politica « fusionista », del resto spesso imposta con astrattezza tutta ideologica, si manifestano le prime posizioni critiche, specie quando la « fusione » minaccia di investire amministrazioni che rappresentano delicati terminali attraverso i quali lo Stato entra in collegamento con interessi sociali ed economici organizzati.

Un caso tipico è quello della soppressione del ministero dell'Agricoltura, ricompreso nel luglio 1923 all'interno del nuovo dicastero dell'Economia nazionale « allo scopo di dimostrare ancor meglio il principio che lo Stato deve avere una visione e una concezione organica e sintetica di tutti gli elementi e i fatti della vita economica del Paese, coordinando ad unità di criteri tutta l'azione che esso può svolgere nel campo della produzione »⁶⁷. Contro questa

⁶³ G. POLVERELLI, *Restaurazione dell'Erario*, in « Il Popolo d'Italia », 13 maggio 1923.

⁶⁴ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.1.1/2267 e 1.3.1/662 e 698.

⁶⁵ R.d. 31 dicembre 1922, n. 1700: l'obiettivo fondamentale della « fusione » consiste nel ripristino di quell'« unità di indirizzo e di regola che costituiscono il requisito essenziale di un sano ordinamento finanziario » (così la relazione sull'uso dei poteri straordinari in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. XI, Allegati, vol. I). Da notare che la « fusione » era stata di fatto esclusa dalla commissione Cassis (AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione della Commissione...* cit., vol. I, p. 52).

⁶⁶ Sul ministero delle Terre liberate cfr. r.d. 25 febbraio 1923, n. 391; su quello del Lavoro cfr. r.d. 27 aprile 1923, n. 915. La cit. è tratta dalla relazione al re relativa a questo secondo decreto in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. XI, Allegati, vol. I citato.

⁶⁷ R.d. 5 luglio 1923, n. 1439. La cit. è tratta dalla relativa relazione in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. XI, Allegati, vol. I citato.

concezione astrattamente organicistica, che tra l'altro si coniuga ad una drastica riduzione delle dimensioni dell'amministrazione consultiva in agricoltura, i soggetti sacrificati oppongono da subito un dissenso via via destinato a farsi sempre più manifesto: a un modello di amministrazione che nella semplificazione organizzativa e strutturale crede di indentificare la soluzione per ridurre la complessità degli interessi e per recuperare, allo stesso tempo, la separatezza primitiva dell'istituzione rispetto alla società, se ne contrappone un altro (non chiaramente teorizzato, forse, ma certo concretamente praticato nello Stato liberale) per il quale l'apparato amministrativo rappresenta essenzialmente la camera di compensazione degli interessi organizzati, il luogo di mediazione dei conflitti economici e, entro certi limiti (almeno nella vecchia concezione giolittiana), anche di quelli sociali. Già nel gennaio 1923, quando Luigi Luzzatti dalle colonne del « Corriere della Sera » riprende la sua antica campagna a favore della « fusione » tra i dicasteri economici, un esponente non certo marginale degli ambienti agrari legati al fascismo, Mario Ferraguti, replica sul « Popolo d'Italia » che sopprimere il ministero dell'Agricoltura, « lungi dal semplificare il lavoro dei due Ministeri, creerebbe dei conflitti di interessi tra le classi industriali e le classi agricole, aggravandone gli antagonismi latenti »⁶⁸.

Ma la « fusione » del luglio è fortemente voluta dallo stesso Mussolini, ed è perciò naturale che le voci critiche si attenuino, per quanto lo stesso Ferraguti, pur plaudendo alla designazione di due tecnici come Orso Maria Corbino e Arrigo Serpieri alla guida del nuovo dicastero dell'Economia nazionale, non perda occasione per un cenno all'« ansia dell'attesa », alla « preoccupazione degli agricoltori di veder diminuita l'importanza dell'agricoltura », « il peggio, di veder posposta l'agricoltura all'industria »⁶⁹. Arturo Marescal-

⁶⁸ M.F., *Verso un Ministero dell'Economia nazionale*, in « Il Popolo d'Italia », 19 gennaio 1923. Su Ferraguti, che sarà poi segretario del comitato permanente del grano cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. II. L'organizzazione dello stato fascista. 1925-1929*, Torino 1968, p. 81 e C. FUMIAN, *Modernizzazione, tecnologia, ruralismo: Arrigo Serpieri*, in « Italia contemporanea », XXXI (1979), n. 137, pp. 3 e seguenti.

⁶⁹ M. FERRAGUTI, *Il Ministero dell'Economia nazionale, l'agricoltura e... la scienza*, in « Il Popolo d'Italia », 7 agosto 1923. Quasi a giustificare le proprie persistenti perplessità, Ferraguti osserva che « il silenzio scrupoloso mantenuto negli ambienti politici e ministeriali, non rotto neppure dalle confidenze riservate delle persone più vicine al Presidente (...) aveva avuto la conseguenza di alimentare le più disparate supposizioni e di favorire la fioritura di esagerate speranze, da una parte, di seminare eccessivi dubbi, timori e sconcerti, dall'altra. Ma la sorpresa per la scelta del Ministro e del Sottosegretario è stata doppiamente lieta: ha superato le aspettative più rosee degli ottimisti ». Sulle figure di Corbino e di Serpieri e sul significato politico della loro nomina, cfr. anche *La costituzione del Ministero dell'Economia Nazionale*, in « Il Po-

chi, comunque, può irridere, mentre difende il provvedimento, alle « lamentele e le proteste (...) che verranno — scrive — più che altro da formalisti »⁷⁰.

Già l'anno successivo, però, quando si discute davanti alla Camera il primo bilancio del ministero unificato, il contrasto tra i deputati fascisti favorevoli alla « fusione » e quelli invece che restano in attesa su posizioni critiche si ripropone apertamente: e tra i secondi, sia pure con la prudenza del caso, si schiera anche uno degli uomini emergenti del regime come Giuseppe Bottai⁷¹. Scriverà nel luglio 1924 Ferraguti, riprendendo ormai con maggiore determinazione le antiche perplessità:

« Veramente, se in quasi tutte le Nazioni del mondo il Ministero dell'Agricoltura è autonomo, e in America, dove l'agricoltura non è ancora così intensiva come in altre Nazioni europee, il Ministero è sdoppiato in due, di cui l'uno dell'Agricoltura propriamente detta, l'altro della Colonizzazione, non si capisce perché tale autonomia non dovrebbe venir conservata in Italia, dove l'Agricoltura rappresenta veramente, come ebbe in ripetute occasioni a dichiarare il capo del Governo, "la base granitica dell'economia nazionale" »⁷².

In realtà, specie nel caso dell'Economia nazionale, la politica delle « semplificazioni » mostra tutta la sua sostanziale ambiguità: più che ad una chiara idea alternativa di organizzazione delle competenze ministeriali (non si è ancora pienamente delineato quell'originale assetto del potere fascista che vedrà la netta e istituzionale prevalenza della Presidenza del consiglio con il drastico depotenziamento dell'autonomia dei dicasteri e, insieme, della colle-

polo d'Italia », 1 agosto 1923. In generale cfr. G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., *passim*; P. MAGNARELLI, *Arrigo Serpieri (1877-1959)*, in *I protagonisti...* cit., pp. 309 ss.; ID., *L'agricoltura italiana fra politica e cultura. Breve storia dell'Istituto nazionale di economia agraria dal fascismo ai primi anni Settanta*, Milano 1981; C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'Agricoltura...* cit., *passim*.

⁷⁰ A. MARESCALCHI, *La soppressione del Ministero d'Agricoltura*, in « Il Popolo d'Italia », 7 luglio 1923.

⁷¹ AP, CAMERA, leg. XXVI, la sess., Discussioni, tornata del 27 novembre 1924. Bottai rileva innanzitutto come la stessa relazione della Giunta del bilancio, « anziché promuovere per risolto il fatto compiuto della fusione dei tre antichi Dicasteri autonomi, che lo prospetta prudentemente e saggiamente come un esperimento non definito nelle sue risultanze ultime » (p. 862), per poi concludere: « poiché la Giunta medesima raccomanda che si tengano nel massimo conto i problemi dell'agricoltura, io non mi dorrei se dalla discussione uscisse preciso e categorico il suggerimento che, appunto per le svariate e complesse funzioni, si debba tornare alla separazione dell'agricoltura dall'industria, commercio e lavoro » (*ibidem*).

⁷² M. FERRAGUTI, *Il ripristino del Sottosegretariato per l'agricoltura*, in « Il Popolo d'Italia », 9 luglio 1923. Va anche rilevato, naturalmente, come la stessa pubblicazione di questo dibattito sul quotidiano del PNF dimostri che il problema è considerato ancora aperto.

gialità del consiglio)⁷³ la costituzione di un unico ministero sembra corrispondere in questo caso a quella « vera logica del risparmio (che) fu allora la guida principale dell'organizzazione e dell'azione amministrativa »⁷⁴. Come ha osservato Carlo Desideri, la « semplificazione » non risponde più, com'era invece nel progetto elaborato dalle élites nittiane del dopoguerra, agli obiettivi « della maggiore precisazione delle funzioni di intervento, del miglioramento delle forme organizzative, dell'aumento, in genere, della "tecnicità" dell'amministrazione »⁷⁵. La conseguenza più grave, nonostante la presenza alla guida dei servizi dell'Agricoltura di due tecnici di indiscusso valore come Arrigo Serpieri prima e Vittorio Peglion poi⁷⁶, sarà la mortificazione di quella professionalità tecnica e di quel patrimonio di esperienza specifica formatosi soprattutto durante il periodo nittiano (quando, incoraggiata dalla iniziativa del ministro lucano, era maturata una leva di tecnici estremamente preparati,

⁷³ E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio...* cit., soprattutto il cap. IV. Sul problema della « concentrazione ministeriale » alla metà degli anni Venti si sviluppa nel fascismo un certo dibattito. Cfr. ad esempio *Continuità fascista*, in « L'Idea Nazionale », 10 luglio 1925: traendo occasione dal cambio della guardia ai vertici dell'Economia nazionale, il giornale scrive che « si è dovuto deplorare il difetto di un'intesa tra le Finanze e l'Economia nazionale, per l'assenza di azione del Ministero dell'Economia, lasciato all'esercizio di una burocrazia che, attraverso Corbino e Nava, non ha sentito gli impulsi della volontà fascista e dell'azione unitaria e comprensiva di Mussolini. La verità è — conclude l'articolo — che nel governo bisogna semplificare l'esecuzione, che è sempre unitaria, moltiplicando i contatti tra i ministri, e non moltiplicando i ministeri e scindendo le funzioni ». Diametralmente opposto, nella stessa epoca, il parere delle opposizioni liberali: cfr. *Difesa nazionale e Ministero unico*, in « Corriere della Sera », 17 maggio 1925, e soprattutto G. FERRERO, *La scelta dei Ministri*, in « Il Mondo », 5 agosto 1925. In quest'ultimo articolo Ferrero vede nelle frequenti fusioni e nell'abuso dell'*interim* uno dei sintomi della « crisi di *interim* » della quale soffre il nuovo personale dirigente fascista.

⁷⁴ Così C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'Agricoltura...* cit., p. 53. Più sinteticamente P. CALANDRA, *L'amministrazione dell'agricoltura. Profili storici*, Bologna 1972, p. 33. In questa chiave è spiegabile l'entusiasmo per la « fusione » manifestato da una parte dell'opposizione liberal-democratica (cfr. *Il ministero dell'economia nazionale*, in « Il Mondo », 8 settembre 1923).

⁷⁵ C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'Agricoltura...* cit., pp. 52-53. Il tema dell'unità direttiva tra i settori fondamentali dell'economia era stato in effetti patrimonio « di un filone di proposte che andavano da Boccardo, a Nitti, a Pantano », mentre nel dopoguerra Ghino Valenti aveva insistito sul problema degli uomini da porre a capo dei servizi dell'Agricoltura. Cfr. P. CALANDRA, *L'amministrazione...* cit., p. 33; per Valenti cfr. soprattutto il suo *L'agricoltura e lo Stato*, Roma 1919, citato appunto da Calandra.

⁷⁶ Per Serpieri cfr. *ante*, cap. II, nota 69; per Peglion soprattutto S. ADORNO, *I tecnici e l'agricoltura: Vittorio Peglion*, in *Le campagne emiliane in periodo fascista. Materiali e ricerche sulle battaglie del grano*, « Annali 2 », 1981-82, dell'Istituto Regionale per la storia della Resistenza e della guerra di Liberazione in Emilia e Romagna, a cura di M. LEGNANI, D. PRETI e G. ROCHAT, Bologna 1980, pp. 125 e seguenti.

profondi conoscitori del mondo agricolo e dei suoi problemi)⁷⁷ ed ora disperso nell'ambito di una struttura come quella dell'Economia nazionale, tendenzialmente ipertrofica, dotata di scarsi mezzi, fatalmente egemonizzata dalle problematiche e dagli interessi dell'industria⁷⁸.

Qualche indicazione alternativa, meno supinamente ricalcata sulle tradizionali posizioni del liberismo amministrativo (per quanto non per questo in contraddizione con il concreto svolgimento della riforma De Stefani, della quale rappresenta anzi per un certo tratto una sorta di centro-laboratorio), viene dal Gruppo nazionale di competenza per le pubbliche amministrazioni, una struttura fascista ma aperta anche ad autorevoli personalità esterne al partito, attiva soprattutto nel corso del 1923⁷⁹. Nel febbraio il Gruppo elabora un suo primo importante documento, che sarà poi fatto proprio dallo stesso Gran Consiglio⁸⁰.

⁷⁷ G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit.; C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'Agricoltura...* cit., pp. 13-24. Notizie sulle carriere dei « nittiani » nel ministero di Agricoltura, industria e commercio prima della Grande guerra sono in ACS, *Min. Ec. Naz., Div. Personale e AA.GG., Fasc. Personali*, 1848-1933. Sui collaboratori di Serpieri e sulle caratteristiche di questa burocrazia tecnica si sono anche soffermati T. ISENBURG, *Acque e Stato. Energia, bonifica, irrigazione in Italia fra 1930 e 1950*, Milano 1981, pp. 82 ss. e M. STAMPACCHIA, *Tecnocrazia e ruralismo. Alle origini della bonifica fascista (1918-1928)*, Pisa 1983, *passim*.

⁷⁸ Cfr. L. D'ANTONE, *Politica e cultura agraria: Arrigo Serpieri*, in « Studi storici », XX (1979), p. 620, che mette in rilievo come l'intellettualità tecnico-agraria vicina a Serpieri avesse già prima della guerra avvertito il problema di contrastare « la politica "antirurale" di uno Stato dominato dalle forze del capitale finanziario ed industriale ». Il sottosegretario di Serpieri, e dopo di lui quello di Peglion, rappresentano così anche il punto di coagulo di quegli interessi — interni ed esterni all'amministrazione — che rivendicano l'autonomia dell'agricoltura. Non a caso Serpieri tornerà al governo solo nel 1929, quando dal ministero dell'Economia nazionale nasce il ministero dell'Agricoltura e foreste, con il Sottosegretariato di Stato per le leggi sulla bonifica appunto affidato all'economista bolognese.

⁷⁹ Cfr. E. LOLINI, *Per l'attuazione dello Stato Fascista*, con pref. di G. Gentile, Firenze 1928, pp. 39 ss. Secondo Lolini (che scrive nel 1923 su « Critica Fascista ») il Gruppo viene « nominato dal PNF fin dal febbraio ». Ne fanno parte tra gli altri: Giovanni Preziosi, Sansanelli, Lantini (per la Liguria), Insolera e Calandra (per Torino), Rizzo (per Fiume), Scelsi (prefetto di Novara), Carlo Costamagna, Lolini, Gatti ecc. Presiede Massimo Rocca (cfr. *Il Gruppo di competenza per le pubbliche Amministrazioni*, in « Il Giornale d'Italia », 6 marzo 1923). Sui rapporti tra il Gruppo e la Presidenza del consiglio cfr. le dichiarazioni di Rocca in N. PASCAZIO, *Il Gran Consiglio, i gruppi di competenza, la Scuola, l'Istituto delle Assicurazioni. Intervista con Massimo Rocca*, in « Il Giornale d'Italia », 15 marzo 1923 e *Dichiarazioni di Massimo Rocca sui Gruppi di competenza*, in « Il Popolo d'Italia », 15 marzo 1923. In generale A. AQUARONE, *Aspirazioni...* cit., pp. 110 ss. e A. LYTTTELTON, *La conquista...* cit., p. 248.

⁸⁰ E. LOLINI, *Per l'attuazione...* cit. Il relatore del provvedimento è lo stesso Lolini. Sul programma del Gruppo cfr. *La riforma delle pubbliche amministrazioni secondo il progetto del Gruppo di competenza*, in « Il Popolo d'Italia », 18 marzo 1923, che è una lunga intervista a Preziosi.

Rispetto alle scelte concretamente compiute nel 1923-24 la proposta caratterizzante (raccolta in un primo momento anche a livello di partito e — sembrerebbe — negli ambienti più prossimi al governo) è quella della istituzione nei ministeri del segretario generale, « per separare le funzioni politiche da quelle amministrative e tecniche — precisa Giovanni Preziosi in un'intervista del marzo 1923 —, e per garantire la continuità di queste »⁸¹.

Il dibattito che si svolge intorno a questa proposta, gli argomenti con i quali essa viene sostenuta e le obiezioni (o, più ancora, le tacite remore) che essa solleva consentono di intravedere la complessa dialettica che si muove, specie in questi primi anni, all'interno del governo e dell'amministrazione di Mussolini. Apparentemente il Gruppo di competenza riprende qui un'antica rivendicazione della polemica antiburocratica del dopoguerra, ponendo sul tappeto la complessa e irrisolta questione del coordinamento tra direttive politiche e gestione amministrativa; ma nella particolare accentuazione che ne dà il Gruppo di competenza, l'istituzione dei segretariati generali si carica di un altro, più specifico significato:

« Un elevatissimo compito di carattere politico e costituzionale spetta in questi momenti all'Istituto del Segretariato Generale — si legge nel documento inviato dal Gruppo alla Presidenza del Consiglio nel maggio 1923 —, sia perché affidandosi il relativo ufficio a persone benemerite della causa nazionale e del Partito fascista potrà finalmente assicurarsi la penetrazione negli ambienti burocratici dello spirito rinnovatore del Partito e una buona volta distruggersi l'influenza delle vecchie oligarchie amministrative tuttora in essi imperversanti, sia perché in tal modo potrà mettersi il Partito in grado di preparare elementi di governo insuperabili, come quelli che nell'esercizio di Segretario Generale avranno potuto compiere il migliore tirocinio e la propria preparazione a trattare gli affari supremi dello Stato »⁸².

⁸¹ *La riforma...* cit. Preziosi enuncia in questo modo i capisaldi della riforma secondo il Gruppo di competenza: 1) drastica riduzione delle funzioni statali, che sarebbero ridotte « alla suprema tutela del diritto all'Interno e alla difesa dell'onore e degli interessi nazionali all'Estero »; 2) autonomia per gli uffici periferici, cui dovrebbero essere conferiti « poteri deliberativi e discrezionali, riservando ai ministeri più propriamente le funzioni normative, ispettive e disciplinari »; 3) riduzione del numero dei ministeri; 4) istituzione dei Segretari generali e soppressione dei Sottosegretari; 5) maggiore distinzione tra funzioni direttive e funzioni esecutive; 6) riforma dei consigli di amministrazione dei Ministeri, con integrazione di esponenti delle competenze tecniche estranee all'amministrazione e di rappresentanze delle organizzazioni sindacali; 7) introduzione dei principi dell'organizzazione scientifica del lavoro negli uffici; 8) introduzione dell'appalto a favore di privati per i lavori non di carattere riservato; 9) riforma del sistema di controllo e revisione delle spese secondo il modello inglese; 10) separazione tra ordinamento dei servizi e ordinamento dei ruoli organici; 11) selezione permanente e periodica degli impiegati.

⁸² ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1.3.1/1336. È anche interessante il suggerimento che, « in conformità ai precedenti già costituiti per i Ministeri dell'Interno e degli Esteri, la carica di Segretario Generale venga abbinata a quella di Consigliere di Stato. In tal modo — secondo il

Il primo problema che si pone a questo punto è dunque — per il Gruppo di competenza — quello del controllo politico dell'amministrazione, connesso alla necessità di selezionare al più presto la nuova classe dirigente del regime: per la prima volta, almeno in un documento « ufficiale », la preoccupazione per un'amministrazione più efficiente e deburocratizzata si accompagna con il disegno di un'amministrazione più fascista; tra i due obiettivi, anzi, non esiste soluzione di continuità. Il segretario generale è considerato l'istituto che potrebbe assicurare l'accesso dall'esterno agli alti gradi della carriera amministrativa (a preferenza delle direzioni generali, per le quali, benché il governo mantenga una larga discrezionalità nelle nomine, si ritiene impensabile scalzare immediatamente l'influenza della « carriera ») e perciò funzionare come canale di rinnovamento della burocrazia, all'insegna di « un'intima collaborazione tra l'Amministrazione e la Direzione politica dello Stato »⁸³.

Accanto ad una posizione ufficiale del governo ancora fortemente preoccupata di non allarmare l'alta dirigenza dei ministeri ed incline piuttosto a farsi garante dei « diritti » della burocrazia, si profila così un diverso atteggiamento, nel quale sembrano prevalere le spinte verso la conquista politica dell'amministrazione: ed è sintomatico delle incertezze del momento che ciò avvenga non in frange radicalizzate e isolate del movimento fascista, ma proprio all'interno di quel Gruppo di competenza chiamato in questi stessi mesi alla più stretta collaborazione con l'ufficio per la riforma amministrativa della Presidenza del consiglio. In una memoria aggiuntiva dello stesso periodo, il Gruppo — fatta salva comunque l'esigenza di accentuare il carattere politico del nuovo istituto (« un vero e proprio Vice Ministro con Gabinetto unico e funzioni politiche analoghe »)⁸⁴ — ribadisce con ancora maggiore chiarezza di voler affidare al segretario generale attribuzioni di carattere amministrativo, in particolare il coordinamento tra i vari servizi e la direzione di tutto il personale del ministero⁸⁵.

Gruppo — oltre a garantire una posizione permanente a coloro che sono designati all'alto ufficio di Segretario Generale, si verrebbe ad iniziare il ritorno del Consiglio di Stato a quella funzione politica che ne caratterizzò l'origine e lo splendore e dalla quale esso è purtroppo oggi decaduto a funzioni di mero carattere amministrativo e giudiziario ». Sul problema del Consiglio di Stato il Gruppo di competenza si sofferma anche in una sua specifica riunione tenuta ai primi dell'aprile (relatore il consigliere di Stato Gatti): cfr. *Per la riforma del Consiglio di Stato*, in « La Tribuna », 13 aprile 1923 e, più in generale, A. AQUARONE, *Aspirazioni...* cit., p. 117.

⁸³ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.3.1 citato.

⁸⁴ *Ibid.*, 1.1.2/1450, *Una memoria del Gruppo di competenza per le Amministrazioni Pubbliche*.

⁸⁵ *Ibidem*.

Il 4 maggio 1923 il ministro della Giustizia Oviglio, sulla base dei criteri generali definiti dallo stesso Consiglio dei ministri, informa di avere predisposto lo schema di decreto col quale si istituisce presso il suo dicastero il posto di segretario generale (anche se — precisa — « non ho creduto opportuno preparare un provvedimento di carattere generale per lasciare liberi i singoli Ministeri di provvedere alla eventuale nomina del Segretario generale secondo le proprie esigenze e le funzioni che vengono al detto Segretario generale demandate »)⁸⁶; ma il 25 dello stesso mese il segretario capo della Presidenza del consiglio Goffredo, un funzionario che occupa una posizione di rilievo nello *staff* di tecnici preposto alle riforme del 1923-24⁸⁷, presenta a Mussolini una lunga serie di *Appunti* nei quali il nuovo istituto viene praticamente accantonato, alla luce di un complesso di considerazioni che riflettono bene gli argomenti dell'alta burocrazia ministeriale contro la progettata riforma.

Scrive Goffredo:

« 1° Lo scopo di conservare la tradizione degli uffici non potrebbe essere menomamente conseguito, perché il Segretario Generale, funzionario di fiducia del Ministro che l'ha nominato, dovrebbe necessariamente cessare dalla carica quando il suo Ministro lascia il potere. È evidente che il nuovo Ministro il più delle volte non potrebbe confermarlo.

2° Il Segretario Generale verrebbe a fraporsi tra il Ministro e i Direttori Generali, e quindi il Ministro verrebbe a trovarsi sempre più lontano ed estraneo ai servizi che deve dirigere.

3° Se il Segretario Generale deve assicurare la continuità dell'amministrazione, non potrebbe non essere un funzionario del Ministero presso il quale è chiamato ad esercitare le funzioni. Dovendo egli esser posto in una posizione più elevata di tutti gli altri funzionari, ed essendo tale posizione del tutto precaria, egli sarebbe indotto a studiare i mezzi per assicurare il proprio avvenire. Si aggraverebbe così, e si estenderebbe, il deplorato costume del gabinettismo »⁸⁸.

Al contrario, Goffredo ritiene ancora giustificata la conservazione in carica dei sottosegretari di Stato, sia perché questa figura assicura al ministro « un coadiutore, tanto nel campo legislativo quanto in quello esecutivo, sia perché rappresenta un importante canale di comunicazione verso il Parlamento, sia perché, infine, si presta all'addestramento di giovani uomini politici all'esercizio del potere », obiettivo che — se « risveglia il ricordo di uno dei più meschini e deplorati fenomeni della nostra vita parlamentare, la caccia al

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Su Goffredo, come sul capo dell'ufficio per la riforma amministrativa dipendente dal sottosegretario alla Presidenza del consiglio, Caruso, cfr. le notizie in R. RUFFILLI, *La riforma amministrativa...* cit., *passim*, che illustrano l'opera dei due funzionari in preparazione ed attuazione della riforma De Stefani.

⁸⁸ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.1.2/1450 citato.

sottosegretariato delle mezze figure del mondo politico »⁸⁹, — tuttavia « ha anch'esso un reale contenuto di pratica utilità, che non pare possa del tutto trascurarsi »⁹⁰.

Di fatto né nel ministero della Giustizia né negli altri dicasteri (con l'eccezione, ovviamente, di quello della Marina e di quello, soprattutto, degli Affari esteri, dove il posto di segretario generale, abolito nel 1888 con la riforma crispina, era però stato nuovamente istituito nel 1891 e, a parte la breve parentesi del triennio 1893-96, da allora mantenuto in organico)⁹¹, la proposta « fascista » riuscirà a prevalere contro questo orientamento avverso dell'alta burocrazia. Anche in questo caso, come in altri ad esso coevi, i diritti della « rivoluzione » e l'obiettivo politico della « burocrazia in camicia nera » debbono cedere alle ragioni della continuità burocratica. Con il 1923 il fascismo, rinunciando anche se non ancora definitivamente ad una riforma dell'amministrazione fondata sulla valorizzazione delle competenze e sulla politicizzazione dell'apparato, ripiega in realtà su una « limitata razionalizzazione dello Stato e dell'amministrazione liberale, sotto la guida della burocrazia tradizionale »⁹².

3. — *La continuità burocratica: il « partito dei ragionieri »*. « Quella magnifica burocrazia, competente, appassionata, fedelissima e proba, che ancora risentiva e continuava le tradizioni di Quintino Sella »⁹³: così Marcello Soleri, ex ministro delle Finanze, avrebbe ricordato i suoi collaboratori del 1921 nel ministero di Via Venti Settembre, giustamente sottolineando l'influenza attiva

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Cfr. M. MISSORI, *Governi, alte cariche...* cit., pp. 171 ss.; sulla storia dell'istituto cfr. soprattutto S. RUDATIS, *I Segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica (1848-1888)*, Milano 1986.

⁹² R. RUFFILLI, *La riforma amministrativa...* cit., p. 1528. Ruffilli ha per primo documentato il carteggio (conservato presso l'ACS, Pres. Cons., *Riforma della Pubblica Amministrazione, 1921-1924*) sulla riforma e sui suoi esiti, documentando le critiche che proprio funzionari come Goffredo e Caruso rivolgono in modo sempre più franco allo svolgimento del suo iter. È da notare che la riforma, proprio per le sue ambizioni uniformatrici, incontra l'opposizione iniziale di alcuni ambienti legati alla carriera di prefettura. Cfr. per tutti A. CARAPELLE, *La funzione politica degli uffici di Prefettura*, in « Il Rinnovamento Amministrativo », 1924, pp. 65 ss., che lamenta « l'appiattimento » della carriera del personale di 1ª categoria dell'Interno e la tendenza « egualitaria » della recente legislazione. La rivista è l'organo dei prefetti ed è diretta dal deputato, ex prefetto e sottosegretario alle Finanze Pietro Lissia e da Aristide Carapelle.

⁹³ M. SOLERI, *Memorie...* cit., p. 118.

della grande tradizione amministrativa dell'Italia postrisorgimentale nella formazione e nella cultura di quella burocrazia.

Nel dopoguerra anche nel ministero delle Finanze si erano manifestati i segni della più generale crisi di identità tipica in quel periodo di tutta l'amministrazione dello Stato: l'esodo dagli uffici di brillanti funzionari, «attratti dalle offerte allettanti dell'industria alle prese con l'applicazione della legge sui sovrapprofitti»⁹⁴, le proteste per il livello delle retribuzioni, con manifestazioni sindacali anche clamorose⁹⁵, la proliferazione caotica degli uffici (la moltiplicazione, ad esempio, delle stesse direzioni generali)⁹⁶, l'anomala presenza presso il ministero di ben 450 dipendenti «comandati»⁹⁷. Tuttavia è proprio negli anni tra il 1919 ed il 1922 che una serie di felici scelte nelle promozioni e la naturale attenzione dei governi per questa amministrazione, perno cruciale di tutta la politica di ricostruzione del dopoguerra, pongono le premesse per la crescita di una «burocrazia forte», capace di rivaleggiare con quella dell'Interno come apparato-guida di tutta l'amministrazione degli anni Venti. Qualcosa di analogo, immediatamente prima della «fusione» che nel 1923 unificherà i due dicasteri, accade anche al Tesoro: «di fronte alla ascesa incontrollata delle spese di guerra, imputabile ad alcune amministrazioni militari e denunciata da una dettagliata inchiesta parlamentare — ha notato Paolo Frascani —, riscontriamo in alcuni organi del Tesoro un orientamento di segno inverso, che tende ad accentuare il controllo sui consumi pubblici al di là delle stesse direttive ministeriali»⁹⁸.

Soprattutto si fa strada un nuovo protagonismo dell'alta burocrazia finanziaria sia nei confronti dei governi (e dei ministri: Soleri accenna a conflitti personali con i suoi direttori generali, che pure stima e sostiene)⁹⁹, sia

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 118-119, dove sono anche da vedere le interessanti osservazioni sui problemi posti all'amministrazione dall'esodo di alcuni dei suoi migliori funzionari assunti da ditte private in rapporti con il ministero (il che, specie in materia fiscale, mette i privati nella condizione potenziale di acquistare delicate informazioni non solo sulla tecnica fiscale in senso generico, ma persino su singole pratiche che direttamente li riguardano).

⁹⁵ Cfr. in proposito L. EINAUDI, *Direttivi ed esecutivi*, ed ID., *L'ostruzionismo degli agenti delle imposte e un buon atto di governo*, in «Corriere della Sera», rispettivamente 5 luglio e 6 ottobre 1919, ora in *Cronache...* cit., V, pp. 244 ss. e 349 ss. Sull'argomento Einaudi ritornerà anche l'anno successivo: *L'agitazione degli agenti delle imposte e la perequazione degli stipendi*, in «Corriere della Sera», 8 aprile 1920, ora in *Cronache...* cit., V, pp. 353 e seguenti.

⁹⁶ AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1002 A, *Relazione della Comm. Finanze e Tesoro sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle Finanze per l'esercizio 1922-23*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ P. FRASCANI, *Per un'interpretazione...* cit., p. 591.

⁹⁹ M. SOLERI, *Memorie...* cit., pp. 119-120.

nei confronti del Parlamento. Nel clima di generale preoccupazione per la crisi del bilancio, l'amministrazione finanziaria sembra assumere con coscienza e fermezza, sebbene non senza contestazioni da parte delle altre burocrazie¹⁰⁰, il ruolo privilegiato di supremo garante del contenimento della spesa pubblica.

Nell'autunno del 1919 il direttore generale delle Imposte dirette Alessandro Enrico Abbate viene nominato consigliere di Stato. A succedergli, il ministro dell'epoca Tedesco chiama il giovane e brillante capo dell'Ufficio imposte di Torino Pasquale D'Aroma, docente di legislazione finanziaria all'Università Bocconi di Milano e attivissimo nella preparazione della riforma delle imposte sui redditi promossa da Filippo Meda: « la nomina — osserva un estimatore del D'Aroma, Luigi Einaudi — è stata commentata negli ambienti ministeriali perché essa appartiene al novero di quegli che si sogliono chiamare salti mortali e poté avvenire solo passando sopra a numerosi funzionari di grado superiore ed appartenenti all'amministrazione centrale »¹⁰¹.

La promozione di D'Aroma completa la costituzione ai vertici del ministero di un gruppo di dirigenti centrali dotati di notevole coesione e di un elevato grado di competenza professionale. Nel 1920, anno nel quale sulla poltrona ministeriale delle Finanze si alternano Tedesco, De Nava, ancora Tedesco ed infine Facta, gli uomini di punta della burocrazia di Via Venti Settembre sono Pasquale Troise (appena promosso anche lui direttore generale, e chiamato a dirigere il Segretariato generale), Luigi Barile (direttore generale del Demanio, consigliere di Stato dal 1920), Giuseppe Silvio Benettini (direttore generale del Registro, del bollo e delle tasse), Libero Renato Villa (direttore generale dei Monopoli commerciali), Lodovico Luccioli (direttore generale delle Dogane e imposte dirette, consigliere di Stato dal novembre 1922, dimissionario nel luglio 1921 per protesta contro la ristrutturazione dei

¹⁰⁰ Cfr., tra i tanti, C. CAGLI, *Il rinnovamento burocratico. L'ordinamento e la riforma della pubblica amministrazione*, Roma 1918, p. 120.

¹⁰¹ L. EINAUDI, *L'ostruzionismo...* cit. Il D'Aroma era stato, da semplice impiegato, membro dell'Associazione nazionale tra gli impiegati delle Imposte dirette e si era battuto in questa organizzazione per affermare il principio della obbligatorietà della denuncia dei redditi (cfr. sul punto l'intervento alla Camera dell'on. Gasparotto in AP, CAMERA, leg. XXVII, 1° sess., Discussioni, tornata del 19 giugno 1925, p. 4312). Il « ruolo determinante » svolto dal D'Aroma « nella ristrutturazione del sistema fiscale italiano » è messo in risalto da P. FRASCANI, *Politica economica...* cit., p. 222, che richiama anche — come fonte di informazioni sull'opera del direttore generale delle Imposte dirette nel dopoguerra — *In memoria di Pasquale D'Aroma*, Roma 1929. Secondo Frascani, la nomina a questo posto del D'Aroma segna « una inversione di tendenza, perché le capacità organizzative di questo funzionario riuscirono senza dubbio a dare un nuovo impulso al settore più delicato dell'amministrazione finanziaria italiana » (*ibid.*, p. 273).

servizi deliberata in quei giorni dal governo Giolitti)¹⁰², Emanuele Aliprandi (direttore generale dei Monopoli industriali), Luigi Galata (direttore generale del Catasto e dei servizi tecnici)¹⁰³. Dopo la « fusione » tra i due dicasteri finanziari sarà questo nucleo di funzionari, integrato dalla robusta professionalità della burocrazia del Tesoro, a divenire la spina dorsale organizzativa della restaurazione finanziaria promossa dal ministero Mussolini sotto l'energica guida di Alberto De Stefani.

Proprio De Stefani, nel suo volume di memorie *Una riforma al rogo*, ha lasciato un convincente ritratto dei suoi collaboratori diretti: di Vito De Bellis, anzitutto, ragioniere generale dello Stato dal 1920 (quando sostituisce Paolo Bernardi), uomo chiave dell'intera amministrazione finanziaria, che il ministro fascista dovrà difendere nel luglio 1923 dalle accuse di chi contesta la grande influenza di questa eminenza grigia ancora legata (così si sostiene) agli uomini dell'Italia liberale¹⁰⁴; e poi dello stesso D'Aroma « cui devesi — scrive De Stefani — la formulazione dell'imposta complementare progressiva »¹⁰⁵, di Valerio Marangoni, di Andrea Scalvini. Dalla burocrazia del Tesoro proviene Ernesto Melis, già direttore generale del Segretariato, così come Lino Galli, direttore generale della Cassa depositi e prestiti: entrambi largamente coinvolti nell'esperienza della costituzione dei primi enti pubblici del dopoguerra¹⁰⁶. Ad essi più tardi si affiancherà (nei primi mesi del 1925)

¹⁰² Sull'episodio, ripreso da vari giornali, cfr. il resoconto che ne dà « L'Epoca », *Una direzione generale superflua*, 17 luglio 1921: negli ultimi giorni di vita del ministro Giolitti, anziché procedere alla soppressione della direzione generale dei Monopoli industriali, un provvedimento a sorpresa del governo (r.d. 5 luglio 1921, n. 848) trasferisce a questo dicastero alcune materie già « aggregate » alla direzione generale dei Tabacchi e a quella delle Dogane. Luccioli, responsabile dell'ufficio « colpito », reagisce dimettendosi (*Un decreto del ministero Giolitti che provoca le dimissioni del comm. Luccioli*, in « Corriere della Sera », 15 luglio 1921). Luccioli lascerà il servizio attivo nel 1927, salutato da una personale lettera di commiato di Mussolini piena di espressioni di stima (B. MUSSOLINI, *Opera omnia*, vol. XXIII, 1957, p. 301).

¹⁰³ Per sommarie notizie sull'organico si rinvia al *Calendario generale del Regno d'Italia per l'anno 1920*, a cura del MINISTERO DELL'INTERNO, Roma 1920, pp. 154 ss. Aliprandi sarà posto fuori ruolo e collocato a riposo nel febbraio 1926.

¹⁰⁴ A. DE STEFANI, *Una riforma al rogo*, Roma 1963, pp. 73-74. De Stefani difenderà De Bellis persino dalle ire di Mussolini (poi divenuto a sua volta un estimatore del ragioniere generale): cfr. G. MELIS, *La cultura e il mondo...* cit., p. 384.

¹⁰⁵ A. DE STEFANI, *Una riforma...* cit., p. 81.

¹⁰⁶ Notizie su Melis e Galli e sul loro ruolo nei primi enti del dopoguerra sono in L. DE ROSA, *Banche e lavori pubblici in Italia fra le due guerre (1919-1939). Il Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche*, Milano 1979, *passim*. Più in particolare cfr. Archivio Storico (d'ora in poi AS) Crediop, AG 3.2. e 14.

Luigi Pace, capo di gabinetto di De Stefani e successore del Conti Rossini come direttore generale del Tesoro¹⁰⁷.

Il nocciolo duro di questo apparato è però rappresentato soprattutto dalla Ragioneria generale. Due decreti regi, rispettivamente del gennaio e del marzo 1923, pongono uffici e personale delle ragionerie centrali alle dirette dipendenze del ministero delle Finanze, istituendo così un vincolo gerarchico che, interrompendo la tradizionale impermeabilità reciproca tra diverse amministrazioni, collega trasversalmente alla Ragioneria generale tutti gli uffici di ragioneria dislocati presso i vari ministeri¹⁰⁸. In particolare l'art. 3 del r.d. 25 marzo 1923, n. 599, stabilisce che « i direttori capo di ragioneria riferiscono al ministro delle finanze per tramite della Ragioneria generale dello Stato sulle questioni di maggiore importanza e su tutto quanto abbiano occasione di rilevare nell'adempimento delle loro funzioni che interessi la gestione del bilancio »¹⁰⁹. Questa disposizione, insieme con quelle del precedente decreto del 28 gennaio (in particolare l'art. 26, secondo il quale spetta al ragioniere generale proporre al ministro la nomina dei direttori delle ragionerie centrali)¹¹⁰, configura un vero e proprio sistema accentrato della spesa pubblica e favorisce ovviamente il netto rafforzamento all'interno delle singole amministrazioni del ruolo e della posizione delle ragionerie.

È del resto lo stesso De Stefani a chiarire, con una sua circolare del gennaio, gli intenti di fondo della riforma:

¹⁰⁷ *Movimenti nell'alto personale del Ministero delle Finanze*, in « Il Popolo d'Italia », 14 febbraio 1925. Pace, che nel 1920 è capo di gabinetto al Tesoro con Luzzatti, nel 1922 dirige una divisione ed è tra i funzionari che più concorrono ad impiantare la contabilità del Provveditorato generale dello Stato. Nominato referendario della Corte dei conti, resta tuttavia presso il Provveditorato sino al gennaio 1924 (cfr. *Il nuovo Direttore generale del Tesoro*, in « La Tribuna », 14 febbraio 1925).

¹⁰⁸ Cfr. i rr.dd. 28 gennaio 1923, n. 126 e 25 marzo 1923, n. 599. È da osservare come questa linea di esasperata centralizzazione contraddica le raccomandazioni dell'ultima tra le commissioni d'inchiesta del dopoguerra. Infatti, nella sua relazione finale, la commissione del 1921 aveva criticato la tendenza della Ragioneria generale a trasformare « la tutela della situazione finanziaria » in « un'opera di controllo sull'azione amministrativa e sulla valutazione dei bisogni di ciascun Ministero », invadendo « il campo riservato degli uffici amministrativi » ed esercitando in definitiva « un vero e proprio sindacato sull'opera delle ragionerie centrali » (AP, CAMERA, leg. XXV, sess. 1921, n. II bis, Documenti ... cit., vol. II, pp. 120-121).

¹⁰⁹ R.d. 25 marzo 1923 cit.: « Riferiscono particolarmente — prosegue l'art. 3 — sull'andamento degli impegni, affinché possano essere adottati in tempo utile i provvedimenti occorrenti per evitare eccedenze in confronto agli stanziamenti autorizzati ».

« Le SS.LL. — scrive, rivolgendosi ai direttori capi di ragioneria — terranno presenti, nel disimpegno delle proprie funzioni le finalità essenziali della riforma e in relazione ad esse avranno cura:

a) d'informare giornalmente, anche mediante comunicazione telegrafica, il ragioniere generale dello Stato di quanto di maggior rilievo sia occorso di osservare in ordine agli accertamenti delle entrate e alla effettuazione delle spese;

b) di fare due volte la settimana di persona la relazione orale al ragioniere generale dello Stato sull'andamento dei servizi della rispettiva ragioneria, sia nei riguardi dell'adempimento dei controlli contabili, sia agli effetti dei suindicati scopi, attinenti alla necessità di infrenare le spese;

c) di dare comunicazione per iscritto, quando occorra, dei fatti e dei rilievi di maggiore importanza che involgano questioni meritevoli di studio per particolari riflessi sul bilancio, ovvero perché offrono motivo ad utili modificazioni degli ordinamenti di contabilità generale dello Stato »¹¹¹.

Queste disposizioni, in parte ribadite nel 1924 (un decreto legge del giugno stabilisce che spetta alle ragionerie centrali di vigilare « sulla gestione del patrimonio e del bilancio dello Stato », assicurando « che la gestione medesima sia condotta nei modi finanziariamente più proficui », mentre un decreto ministeriale successivo articola ancora meglio le istruzioni anticipate nella circolare De Stefani)¹¹², configurano una concentrazione nelle ragionerie di poteri di controllo estremamente penetranti. La riforma, pure attuata nel quadro di una legge delega, non può però dirsi un provvedimento « fascista » essa piuttosto dà forma definita ad una serie di tendenze già da tempo presenti nel Parlamento e nella stessa burocrazia. Come hanno mostrato Sabino Cassese e Riccardo Faucci, la lontana paternità dei provvedimenti del 1923-24 spetta, ancor prima che a De Stefani, al Luzzatti dell'inizio di secolo, che infatti non manca di rivendicare con soddisfazione la continuità dell'iniziativa fascista rispetto alle sue antiche proposte¹¹³. Ma soprattutto la centralizzazione corrisponde alle spinte di corpo tradizionali della burocrazia finanziaria, già emerse nel primo decennio del Novecento (Cassese ha ricordato « l'influenza di quel grande tecnico e ragioniere generale che fu Giuseppe Cerbo-

¹¹⁰ R.d. 28 gennaio 1923 citato.

¹¹¹ *Una circolare del ministro De Stefani ai direttori generali delle Ragionerie centrali*, in « Il Popolo d'Italia », 1 febbraio 1923. Sulle prime misure adottate come ministro delle Finanze cfr. la testimonianza dello stesso De Stefani nel suo *Una riforma al rogo...* cit., p. 35.

¹¹² R.d.l. 29 giugno 1924, n. 1036 e d.m. 12 agosto 1924. Per un giudizio retrospettivo A. DE STEFANI, *Una riforma al rogo...* cit., pp. 148-149.

¹¹³ Cfr. R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione...* cit., p. 172; S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica*, ora in *L'amministrazione dello Stato. Saggi*, Milano 1976, pp. 92-93 e 97; in generale sulla normativa del 1923 cfr. R. PEREZ, *Le procedure finanziarie dello Stato*, Milano 1980, pp. 18 e seguenti.

ni »)¹¹⁴ e poi periodicamente riaffioranti nei convegni delle associazioni di categoria degli impiegati di ragioneria e nelle loro petizioni al governo.

Riletto in questa chiave, come il momento cruciale di un'escalation della burocrazia finanziaria all'interno dell'amministrazione¹¹⁵, il provvedimento del gennaio 1923, con il suo completamento del marzo, appare in tutto il suo significato « normalizzatore ». Alla Ragioneria generale finisce per essere affidato non più soltanto un controllo contabile, per quanto penetrante esso risultasse, ma « la possibilità di intervenire nella formulazione dell'atto amministrativo », specie dopo che il decreto ministeriale dell'agosto 1924 « fa obbligo alle ragionerie di richiamare l'attenzione dei singoli ministri in tutti i casi in cui, a loro avviso, nella gestione delle spese, si rende possibile evitare o ridurre l'aggravio di bilancio »¹¹⁶.

Ciò non solo spiega i malumori che i provvedimenti del 1923 sollevano negli uffici amministrativi, ma consente di comprendere le ragioni dell'ostilità da parte di quei settori dell'élite burocratica tradizionalmente più aperti verso la problematica dell'efficienza amministrativa e perciò implicitamente diffidenti verso un rafforzamento tanto tangibile dei controlli: le critiche di funzionari come Cesare Cagli o come Carlo Petrocchi sono in questo senso emblematiche¹¹⁷. In realtà il nuovo indirizzo sostanziato com'è di rigore formale e di senso dello Stato, lascia sempre meno spazio agli sperimentalismi più spregiudicati dei fautori dell'amministrazione industriale ».

Un significato analogo va riconosciuto all'altro provvedimento del 1923, l'istituzione del Provveditorato generale dello Stato in luogo degli antichi economisti e soprattutto dell'Economato generale operante presso l'ex ministero

¹¹⁴ S. CASSESE, *Finanza...* cit., p. 92. Su Cerboni cfr. inoltre il bel profilo tracciato da R. FAUCCI in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XXIII, Roma 1979, *ad vocem*.

¹¹⁵ In tal senso S. CASSESE, *I grandi periodi della storia amministrativa*, in *L'amministrazione centrale...* cit., p. 19, che vi vede il momento in cui « la guida dell'amministrazione si spostava dal Ministero dell'Interno al Ministero del Tesoro, che diventa così il nuovo baricentro del sistema amministrativo ».

¹¹⁶ S. CASSESE, *Finanza...* cit., p. 97.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 97-98, nonché R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione...* cit., che ricostruisce le critiche di Petrocchi contro « la burocrazia della cifra ». Per le posizioni di Cagli sono da vedere gli scritti: *Il problema della Basilicata e il decentramento amministrativo*, in « La Riforma Sociale », XV (1908), pp. 41 ss.; *Il rinnovamento burocratico. L'ordinamento e la riforma della Pubblica Amministrazione*, Roma 1918; *La riforma burocratica e la giustizia nell'amministrazione*, Roma 1929 (che riprende il precedente lavoro, ma con aggiornamenti); *Saggi di diritto pubblico*, Roma 1930 (che ripubblica saggi già editi sul controllo della Corte dei conti, il bilancio dello Stato e i trasporti, le acque pubbliche, i danni di guerra, la Basilicata, la ricostruzione dopo il terremoto di Messina ecc.). Notizie su Cagli e un primo inquadramento in G. MELIS, *Elaborazione giuridica...* cit., pp. 303-304.

dell'Industria. Il decreto del 18 gennaio 1923, costituendo il Provveditorato nel ministero delle Finanze, gli affida la centralizzazione di tutte le forniture relative a stampati, carta, cancelleria, mobilio, pubblicazioni ecc.: ogni spesa — come precisa il testo del decreto — « deve essere preventivamente autorizzata dal Provveditorato generale, sempreché risultino approvati i fondi occorrenti »¹¹⁸. Si chiude così un lungo periodo di pressioni da parte dell'Economato generale per la centralizzazione delle forniture sotto il proprio diretto controllo (in proposito già nell'estate 1919 era intercorso un breve carteggio tra il ministro dell'Industria e commercio Dante Ferraris e il presidente del Consiglio Nitti)¹¹⁹: la conclusione, favorita anche dalla confluenza dell'amministrazione dell'Industria e commercio nel nuovo apparato dell'Economia nazionale, consiste nel trasferimento di questo fondamentale compito da un'amministrazione di spesa, legata ai problemi della produzione (quale, almeno in teoria, sarebbe dovuta essere quella dell'Industria e commercio), alla burocrazia preposta al controllo finanziario¹²⁰.

Il regolamento del Provveditorato, emanato nel settembre successivo, prevede che le singole amministrazioni debbano « trasmettere al Provveditorato generale dello Stato entro il mese di agosto di ogni anno i rispettivi conti preventivi dei fabbisogni per il successivo esercizio finanziario, nonché le eventuali previsioni per variazioni degli stanziamenti dell'esercizio in corso, debitamente illustrati con l'indicazione delle cause dei nuovi fabbisogni e delle variazioni »; spetta poi al Provveditorato valutare le richieste, ridurre eventualmente le quantità, trasmettere alla Ragioneria generale le proposte di revisione. Un accurato sistema di controlli e di autorizzazioni preventive con-

¹¹⁸ R.d. 18 gennaio 1923, n. 94. Cfr. in merito anche la documentazione raccolta in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931-33, 1.4/1286 e *ibid.*, MINISTERO DELLE FINANZE, *Disposizioni sul servizio del provveditorato generale dello Stato*, Roma 1923.

¹¹⁹ Cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.3/969. Il carteggio consta: di una lettera del ministro dell'Industria al presidente del Consiglio (24 luglio 1919); di una risposta del presidente del Consiglio (31 agosto 1919). Si evince che esiste anche una precedente lettera del ministro al presidente del 29 agosto, ma non è stato possibile rintracciarne il testo. A conclusione dello scambio epistolare, Nitti si era espresso per mantenere, almeno *pro tempore*, « il sistema finora seguito in tale materia », e cioè quello delle forniture indipendenti.

¹²⁰ Da notare che appena due anni prima la Commissione parlamentare Cassis, prendendo in esame il problema, aveva concluso che, poiché l'Economato generale esistente non corrispondeva comunque a quell'organismo « di mole e di compiti più vasti » che sarebbe stato necessario, fosse opportuno proporre la soppressione, « assegnando a ciascuna amministrazione, in gestione diretta, i fondi necessari per gli acquisti occorrenti » e istituendo tutt'al più un comitato di coordinamento internistateriale per evitare sprechi e dispersioni: cfr. AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione...* cit., vol. I, pp. 176-178. Sulla vicenda precedente dell'Economato qualche cenno in G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., pp. 1481-1482.

sente al Provveditorato di governare integralmente l'approvvigionamento e la relativa spesa, nonché di orientare in modo uniforme le forniture¹²¹: se sul piano strettamente finanziario si riducono ulteriormente i già ristretti margini di autonomia delle singole amministrazioni, su quello, per così dire, dell'esteriorità burocratica (la vita quotidiana degli uffici, il loro arredamento, la loro concreta conduzione) la presenza del Provveditorato rafforza la guida dall'alto e la centralizzazione; anche se — specie inizialmente — la concentrazione organizzativa e soprattutto l'aver chiamato alla guida del nuovo apparato un funzionario come Domenico Bartolini che non proviene dalla « cartaccia » (è stato intendente generale del Banco di Roma) consentono effettivamente una certa razionalizzazione della spesa e un risparmio di energie burocratiche. Nel 1926, quando viene resa nota la *Relazione sul primo triennio di gestione*, il Provveditorato occupa, nei suoi vari uffici, 22 impiegati, oltre al personale dei magazzini e dell'officina cartavalori. Il risparmio, secondo i calcoli di Bartolini, si aggira per i due esercizi 1923-24 e 1924-25 sui 70 milioni¹²². Commenterà la rivista « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », organo dei tayloristi italiani: « Alcune funzioni forse si discostano dal concetto informatore della legge sulla creazione del Provveditorato: ma non può non riconoscersi che il principio della "unificazione" dei servizi — con le sue capacità di armonizzazione dei bisogni, e di controllo dei consumi — conduce anche nel campo dell'amministrazione statale, a risultati molto vantaggiosi »¹²³.

Ma il tipo di razionalizzazione introdotto con il Provveditorato generale è di segno alquanto diverso da quella auspicata e perseguita dai sostenitori dell'« amministrazione industriale » e della « riforma dei metodi di lavoro »: si tratta per lo più di una spinta verso l'omologazione dei modelli organizzativi che, lungi dall'entrare in conflitto con la tradizionale concezione centralizzatrice, burocratica e gerarchico-discendente dell'amministrazione, ne conferma invece, e in certo senso ne rafforza, i tratti salienti. L'accentramento

¹²¹ R.d. 24 settembre 1923, n. 2140. È anche da rammentare il r.d. 29 aprile 1923, n. 1085, relativo alla costituzione del personale del Provveditorato.

¹²² Su Domenico Bartolini, che diverrà poi nel 1928 il primo direttore dell'Istituto Poligrafico dello Stato, cfr. il profilo biografico, non firmato, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. VI, Roma 1964, *ad vocem*. Le informazioni in testo sul primo triennio di attività del Provveditorato sono tolte da M. LEVI MALVANO, *L'organizzazione scientifica del lavoro e il Provveditorato Generale dello Stato*, in « L'Organizzazione Scientifica del lavoro », II (1928), pp. 6 ss. Ulteriori notizie in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 4 A e 4 bis-A, *Relazione della Giunta generale del Bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle Finanze per l'esercizio 1924-25*, rel. Mazzini.

¹²³ M. LEVI MALVANO, *L'organizzazione...* cit., p. 6.

delle forniture degli stampati, l'allestimento del *Modulario generale dello Stato*, l'adozione, persino, di soli cinque tipi di carta e di tre formati *standard* invece della precedente varietà di soluzioni, non preludono affatto — come sembra sperare «L'Organizzazione Scientifica del Lavoro» — alla diffusione di nuovi «metodi industriali» all'interno degli uffici (la produzione in serie di atti, in sostituzione di quella «artigianale»¹²⁴, ma rispondono soprattutto ad una tendenza uniformatrice che appartiene alla vecchia cultura burocratica e che il fascismo, se possibile, finirà per accentuare ulteriormente.

Del resto, sia la riforma delle ragionerie che l'istituzione del Provveditorato non vanno esenti, già sul finire del 1924, dalle prime, incisive critiche. Alla Camera il relatore della Giunta generale del bilancio, Mazzini, rileva come la centralizzazione delle ragionerie centrali sotto l'egida della Ragioneria generale e soprattutto l'attribuzione a quest'ultima di «una funzione di controllo sui pagamenti che nessuna legge le ha finora esplicitamente riconosciuta» pongono delicati problemi di rapporto con la Corte dei conti¹²⁴. E quanto al Provveditorato generale, lo stesso Mazzini fa notare come esso abbia giustificato, fin dalle prime prove, quel «certo scetticismo» che del resto già suggeriva «l'esperienza fatta in più di mezzo secolo di esistenza dell'Economato generale»¹²⁵.

Persino negli ambienti della maggioranza fascista la rigida centralizzazione della spesa e l'incrudimento dei controlli incutono qualche preoccupazione. Ma è soprattutto dall'interno delle altre amministrazioni, evidentemente allarmate della crescente influenza della burocrazia finanziaria, che provengono le critiche più decise. Nel luglio 1923 il capo del personale del ministero dell'Interno esprime con una sua «riservata» alla Presidenza del consiglio i dubbi e i malumori di quella burocrazia-*leader*, che vede minacciato il proprio primato dal nuovo equilibrio creatosi dopo i provvedimenti a favore della Ragioneria generale dello Stato:

«Recenti provvedimenti adottati con i pieni poteri — scrive l'alto funzionario —, hanno messo sempre più in evidenza gli inconvenienti del sistema invalso durante il periodo bellico e postbellico, per il quale il Ministero delle Finanze si è attribuita ogni iniziativa in tema di norme

¹²⁴ AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 4 A e 4 bis-A citata.

¹²⁵ *Ibid.* «Né è da escludere — prosegue la relazione — che la forza delle cose, la tendenza, da un canto delle singole Amministrazioni a svincolarsi dalla dipendenza di un organo ad esse estraneo, e dall'altro l'effettiva necessità di evitare in molti casi lungaggini e ritardi sulle forniture, non finisca gradualmente per svuotare sempre più il Provveditorato delle sue funzioni, così come avvenne di già per il soppresso Economato generale».

riflettenti non soltanto lo stato economico degli impiegati, ma anche il loro stato giuridico. L'inerzia delle altre Amministrazioni, la mancanza di uno speciale Ufficio di coordinazione di tutti gli studi in argomento, hanno reso possibile il prevalere sinora incontrastato dell'azione della Finanza in materia in cui non può esserle riconosciuta alcuna speciale competenza, né può in alcun modo essere giustificato il suo intervento ».

Deriva da questa anomalia — aggiunge ancora il capo del personale dell'Interno — la « nota imperfezione tecnica degli ultimi provvedimenti riguardanti gli impiegati », tanto grave da rendere necessario « un lungo travaglio interpretativo » e l'adozione di norme « che diano modo di adattare ai (vari) ordinamenti le disposizioni di carattere generale emesse dal Ministero delle Finanze, senza alcuna intesa con gli altri Ministeri »¹²⁷.

« Ad avviso dello scrivente — conclude la lettera — e per evitare il disordinato succedersi di provvedimenti che intralciano sempre più il regolare andamento dell'Amministrazione dello Stato, sarebbe indispensabile che tutte le disposizioni di carattere giuridico sulla carriera degli impiegati fossero concordate presso codesta on. Presidenza tra le varie Amministrazioni interessate, limitando il compito delle Finanze alle sole provvidenze d'ordine economico »¹²⁸.

Ma anche i rapporti tra le Finanze e gli altri ministeri sembrano attraversare, specie tra il 1923 ed il 1924, momenti di tensione, se non proprio di crisi¹²⁹. In quello stesso mese di luglio, ad esempio, un carteggio tra il dicastero di Via XX Settembre e il ministero dell'Agricoltura rivela una divergenza forse indicativa di una non trascurabile distanza di orientamenti. Oggetto del contrasto è l'assunzione di nuovo personale tecnico per le ricerche petrolifere, all'epoca fortemente favorite dal governo Mussolini: la burocrazia delle Finanze vorrebbe ricorrere all'art.9 della legge del 1897¹³⁰, mentre il mi-

¹²⁶ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1.1.1/1753, dal ministero dell'Interno alla Presidenza del consiglio, 2 luglio 1923.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Nel settembre 1923 il ragioniere generale dello Stato De Bellis deve lamentare che i ministeri non gli trasmettono tempestivamente le tabelle organiche dei relativi personali ed è costretto a chiedere in merito un'iniziativa della Presidenza del consiglio; due mesi dopo De Stefani rifiuta di controfirmare un decreto reale « concernente facoltà al Ministero delle Poste di procedere, a sua libera scelta, a nomine e promozioni di funzionari di qualsiasi categoria e grado, anche se appartenenti ad altre Amministrazioni dello Stato, derogando a norme organiche in vigore », ne nasce un breve conflitto tra i due dicasteri, sinché il ministro delle Poste Di Cesarò non ottiene, sia pure in via eccezionale, la firma sul decreto. Cfr. in proposito ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.3/2280 e 2771 (e qui, in particolare, la lettera del segretario alla Presidenza Acerbo, specie per il cenno alle « non poche e considerevoli difficoltà » che hanno portato — « tra l'avversione degli interessati » — all'emanazione della normativa della quale De Stefani invoca il rigoroso rispetto).

¹³⁰ L. 11 giugno 1897, n. 182. Si tratta della legge con la quale era stato approvato il bi-

nistro dell'Agricoltura De' Capitani D'Arzago, proprio alla vigilia della smobilitazione del suo dicastero, firma una lunga lettera nella quale, richiamandosi alle disposizioni del 1921 sulla ricerca degli oli minerali, affronta più generalmente il problema delle « aziende industriali » e dei pericoli che esse possono correre se minacciate dalla burocratizzazione:

« Torno ad osservare — scrive — (...) che il voler applicare, al caso suddetto, la disposizione dell'art. 9 della legge 11 giugno 1897, sarebbe a mio avviso erroneo, pericoloso ed inopportuno. Erroneo, perché burocratizzerebbe un'azienda che ha e deve conservare il suo carattere industriale, ragione questa per la quale al solo Ministro responsabile fu affidata la facoltà di reclutare e licenziare il personale occorrente. Pericoloso, perché si creerebbe un'altra categoria di impiegati avventizi perpetuamente aspiranti alla sistemazione in ruolo; ciò che si volle assolutamente escludere. Inopportuno, per non dire impossibile, perché tra detto personale sono tecnici di alto valore, che si sentirebbero offesi della qualifica di avventizi, e perché la maggior parte del personale medesimo è destinato a prestare servizio in provincia, alle dipendenze di gestori, e viene assunto da questi e licenziato senza concerto con l'amministrazione centrale »¹³¹

Il conflitto tra le due amministrazioni non è senza significato generale: dalle Finanze viene un richiamo all'uniformità organizzativa che riflette in fondo le preoccupazioni dominanti l'intera politica di De Stefani nel 1923-24; il ministro dell'Agricoltura prospetta esigenze, timori e proposte alternative che nascono non a caso in amministrazioni sempre più coinvolte nella gestione di grandi servizi pubblici o, come in questo caso, nella promozione della ricerca industriale. Da una parte emerge il modello rigido di un rapporto d'impiego pubblico che non ammette né eccezioni né temperamenti di sorta; dall'altra si profila la richiesta di una maggiore duttilità, che consenta, ad esempio, il ricorso ad esperienze o competenze professionali esterne all'amministrazione, nonché l'adozione di forme alternative di rapporto col personale, più agili e suscettibili di adattamento. La riforma del 1923-24 segna certamente l'affermazione della visione più tradizionale e formalistica, ma le istanze sottese alle proteste di De' Capitani D'Arzago non per questo possono dirsi del tutto sconfitte.

lancio di previsione per l'esercizio finanziario 1896-97; essa, all'art. 9, fissava norme restrittive circa l'assunzione « di impiegati straordinari di qualunque specie e comunque retribuiti a carico del bilancio dello Stato » stabilendo che, in caso di eccezione, si dovesse ricorrere a un decreto reale.

¹³¹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.3.1/2065, lettera del ministro dell'Agricoltura al ministro delle Finanze, 30 luglio 1923. Copia del carteggio è conservata nell'Archivio della Presidenza.

4. — *Tra riforme e controriforme: i Lavori pubblici.* In alcune amministrazioni le idee dei « riformatori » sembrano in grado di affermarsi con maggiore coerenza, anche se non mancano accanite resistenze da parte della tradizione burocratica. Al ministero dei Lavori pubblici le suggestioni esercitate dai nuovi modelli organizzativi si innestano su più antiche istanze razionalizzatrici presenti nella cultura di quella burocrazia sin dall'età giolittiana¹³². Non a caso i riferimenti essenziali nel dibattito sulle riforme sono al Magistrato delle acque del 1907 (un ufficio che aveva fatto buona prova nell'ultimo scorcio dell'età giolittiana, assicurando rapidità esecutiva, efficienza di gestione e un opportuno decentramento territoriale delle decisioni tecnico-amministrative)¹³³ e soprattutto alla legislazione delle acque pubbliche, promossa nel 1916 dal ministro Bonomi¹³⁴. Intorno a questi capisaldi si era svolto nell'anteguerra un più generale dibattito sui compiti dell'amministrazione di Via della Mercede e sui modelli organizzativi più idonei ad assicurarne un corretto ed efficace funzionamento: molti dei temi oggetto di quell'elaborazione ritorneranno d'attualità nel corso dei primi anni Venti.

Nel dopoguerra, ritornato Bonomi a dirigere il ministero, il modello del Magistrato delle acque, ma soprattutto le soluzioni tecniche ed organizzative adottate già nel 1916, vengono ripresi dalla nuova normativa sulla derivazione ed utilizzazione delle acque pubbliche, mentre il decreto legge luogotenenziale del febbraio 1919 sull'esecuzione delle opere pubbliche dello Stato autorizza l'amministrazione a servirsi liberamente dell'asta pubblica o della licitazione privata, « oltreché (delle) forme stabilite dalle disposizioni legislative vigenti, anche mediante appalti-concorso od offerta di prezzi »¹³⁵. Parti-

¹³² Cfr. G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., pp. 1458 e seguenti.

¹³³ Sul significato del Magistrato nell'ambito dell'amministrazione dell'età giolittiana cfr. R. RUFFILLI, *La questione regionale...* cit., pp. 239-241, che lo inserisce nella più generale tendenza di quel periodo alla regionalizzazione dell'apparato statale. Sulla riforma del Magistrato, venuta all'ordine del giorno nel dopoguerra, cfr. comunque ACS, *Pres. Cons., Riforma della pubblica amministrazione (1921-1924)*, b. 30, fasc. 167, sf. 17.

¹³⁴ Una sintesi di questa legislazione in C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori pubblici...* cit. Per un giudizio complessivo cfr. T. ISENBURG, *Acque e Stato...* cit., pp. 11 ss.; N. GRECO, *Le acque*, Bologna 1983, pp. 105 ss.; ma soprattutto G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., *passim*.

¹³⁵ Cfr. soprattutto i rr.dd. 9 ottobre 1919, n. 2161 (disposizioni sulle derivazioni ed utilizzazione d'acque pubbliche) e 6 febbraio 1919, n. 107 (norme per l'esecuzione delle opere pubbliche dello Stato), dal cui testo è tratta la cit. Il modello del Magistrato delle acque viene anche richiamato dalla commissione Cassis, che conclude i suoi lavori auspicando l'istituzione di altri simili organismi (cfr. AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis, Documenti, *Relazione...* cit., vol. I, p. 67). Infine una ricostruzione dell'indirizzo legislativo dell'epoca è in C. PETROCCHI, *La legislazione sulle derivazioni delle acque pubbliche e sulla trasmissione, distribuzione e vendita del-*

colarmente sintomatica degli indirizzi generali di queste riforme (che mirano ad abbreviare le procedure e a rendere più immediati i rapporti tra lo Stato ed i privati) è la contemporanea ristrutturazione del Consiglio superiore delle acque, la cui composizione prefigura le scelte di fondo del successivo triennio, accomunando nello stesso consesso elementi tecnici, esponenti di altri ministeri, funzionari dell'Avvocatura erariale dello Stato ed un rappresentante del Consiglio di Stato¹³⁶.

Con i primi anni Venti si fanno più incisive le istanze per un affrancamento dei servizi tecnici del ministero dalla tutela degli « amministrativi » (un *leit-motiv* che ha serpeggiato per tutta l'età giolittiana). Nel corso del dibattito alla Camera sulla istituzione della commissione Cassis, i deputati Bignami, Beretta, Agnesi ed Emanuele Finocchiaro-Aprile presentano un ordine del giorno per affermare che « la riforma della pubblica amministrazione deve, fra l'altro, avere di mira una completa riorganizzazione ed una maggiore valorizzazione dei servizi tecnici i quali debbono essere posti in grado di portare (...) più efficace contributo alla risoluzione dei problemi tecnici nazionali »¹³⁷:

« Come possiamo noi pensare — afferma Finocchiaro-Aprile intervenendo a difesa dell'ordine del giorno — (...) che il grandioso problema della ricostituzione economica, che è intimamente dipendente dal progresso tecnico del Paese, possa essere risolto da una Amministrazione che ha una mentalità esclusivamente giuridico-contabile, che nessun contatto ha con i complessi problemi del progresso tecnico ed economico; che finora è riuscita ad essere soffocatrice, anziché animatrice, delle energie di lavoro del nostro Paese? »¹³⁸.

La differenza tra queste denunce e quelle di un passato anche recente è che ora le critiche vanno ad inserirsi in una visione più ampia dei problemi dell'amministrazione e dei suoi rapporti con la società. Finocchiaro-Aprile, ad esempio, riconnette la sua appassionata perorazione dei diritti dei tecnici, specie ai Lavori pubblici, alle esigenze troppo a lungo offese delle regioni meridionali¹³⁹. Non a caso il deputato siciliano sarà tra i promotori, nello stesso

L'Energia elettrica, in « Rivista di politica economica », XVIII (1928), pp. 247 ss., 448 ss., 645 ss. e 754 e seguenti.

¹³⁶ Cfr. l'art. 44 del r.d. 9 ottobre 1919, citato.

¹³⁷ AP, CAMERA, leg. XXV, 1 sess., Discussioni, tornata del 1 marzo 1921, p. 8264.

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 8264-66. Interessante il riferimento di Finocchiaro Aprile alle trasformazioni contemporanee dello Stato, da « puramente politico » a « Stato economico, cioè a dire (...) uno Stato che metta al primo grado delle sue preoccupazioni lo sviluppo materiale, la creazione del benessere e della ricchezza ».

¹³⁹ *Ibid.*, p. 8267: « E questa disorganizzazione dei servizi tecnici, questa assenza di ogni indirizzo tecnico nell'Amministrazione centrale è stata certamente una delle cause del fallimento

periodo, di un progetto di legge La Loggia per la istituzione di un commissariato delle opere pubbliche in Sicilia. Il regionalismo, sia pure con le sue molte ambiguità culturali, tende a riproporre con forza il tema della gestione dei grandi lavori pubblici presente del resto in questa fase anche nel discorso più celebre tenuto in Parlamento da Filippo Turati: *Rifare l'Italia*¹⁴⁰

La legge del 1904, che ha impedito al personale proveniente dal Genio civile di continuare ad accedere alle direzioni generali del ministero, riservandole invece ai soli funzionari della carriera amministrativa, viene esplicitamente messa sotto accusa. Il ministero si difende adducendo che « la funzione delle sue Direzioni generali è prevalentemente quella di amministrare, e che l'amministrazione va fatta da organismi amministrativi e non tecnici »¹⁴¹, ma la pressione per una revisione di quegli indirizzi appare più determinata che in passato e soprattutto trova ora conforto nelle conclusioni della commissione Cassis¹⁴² e in un movimento d'opinione diffuso all'interno e all'esterno dell'amministrazione: sintomatico in proposito l'atteggiamento del congresso degli ingegneri del Genio civile (Roma, 10-11 dicembre 1920) « per la creazione presso il Ministero di una sede centrale tecnica con funzioni direttive e deliberative, a immediato contatto col ministro e col sottosegretario di Stato, per ogni mansione afferente alla gestione del personale del Genio civile e per la coordinazione e organizzazione dei servizi tecnici »¹⁴³.

Carlo Petrocchi, capo di gabinetto con Bonomi nel 1916 e nel 1921-22, rappresenta il *trait-d'union* tra le riforme del decennio precedente e quella avviata subito dopo la marcia su Roma dal ministro democratico-sociale Gabriello Carnazza¹⁴⁴. Questi, incaricando Petrocchi di « concretare in venti-

della politica dello Stato italiano verso le regioni più eccentriche, soprattutto verso le isole ». In proposito cfr. anche R. RUFFILLI, *La questione regionale...* cit., p. 289.

¹⁴⁰ AP, CAMERA, leg. XXV, 1^a sess., Discussioni, tornata del 1 marzo 1921 citato, p. 8269. È questo uno dei rari casi nei quali il regionalismo degli anni Venti si incontra con le istanze razionalizzatrici presenti all'interno dei ministeri; nella generalità delle esperienze precedenti la rivendicazione regionalistica si era mossa sulla base di una contestazione degli assetti centralistici e burocratici dello Stato, ma quasi sempre « esterna » al problema della riforma dell'apparato pubblico. Su Turati, la sua collocazione, il suo rapporto con una figura di tecnico-socialriformista quale Angelo Omodeo sono illuminanti le pagine di G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., soprattutto pp. 69 e seguenti.

¹⁴¹ Cfr. AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione...* cit., vol. II, pp. 195 ss. (in particolare il paragrafo *Organizzazione amministrativa o tecnica?*, donde è tratta la citazione).

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 199.

¹⁴⁴ Su Petrocchi, oltre a quanto già ricordato *ante*, cap. 1, nota 10 (specialmente la biografia curata da Francesca Socrate), cfr. il profilo di S. Cassese in C. PETROCCHI, *Il trionfo della bu-*

quattr'ore o poco più la riforma dell'amministrazione dei lavori pubblici»¹⁴⁵, vuole evidentemente privilegiare — non sappiamo quanto in ciò sostenuto dai suoi colleghi di governo — quella visione della riforma amministrativa che, prima ancora delle « esigenze di bilancio », tiene presenti gli obiettivi del decentramento e della ristrutturazione dei servizi. Petrocchi è infatti essenzialmente un « tecnocrate », con un passato democratico e persino socialista (è stato, sotto lo pseudonimo di « Peter Augén », uno dei più assidui e competenti collaboratori della turatiana « Critica Sociale » per i problemi della pubblica amministrazione)¹⁴⁶, e con una larga e significativa esperienza maturata soprattutto nel campo delle bonifiche¹⁴⁷: il suo incontro con il fascismo (prenderà la tessera del PNF soltanto nel 1933) va dunque interpretato come il naturale portato di quelle « affinità elettive » che avvicinano, nei primi anni Venti (poi, come si vedrà, subentrerà una fase di reciproco distacco), l'élite dei tecnocrati di Stato ad un fascismo in questi primi anni incline a valorizzare « le competenze » e preoccupato di integrare nelle sue file i settori più moderni della classe dirigente del Paese¹⁴⁸.

rocrazia della cifra e L'amministrazione legislatrice, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XIII (1973), pp. 1516 ss., nonché le numerose informazioni e il giudizio di G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., *passim*. L'analisi della riforma Carnazza e del ruolo di Petrocchi negli anni Venti era stata anticipata dallo stesso Barone nel suo *Politica economica e istituzioni. Il ministero dei Lavori Pubblici. 1922-1925*, in « Italia contemporanea », 1983, n. 151-152, pp. 5 e seguenti.

¹⁴⁵ C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori pubblici...* cit., p. XX.

¹⁴⁶ Cfr. S. CASSESE, *Giolittismo...* cit., soprattutto pp. 491 e seguenti.

¹⁴⁷ Petrocchi era stato nel 1914 a Venezia, a dirigervi i servizi amministrativi del Magistrato delle acque; poi, nel luglio 1916, era divenuto capo di gabinetto di Bonomi ai Lavori pubblici, quindi dal 1917 al 1918 aveva diretto l'Ufficio speciale delle acque pubbliche per poi ritornare nel 1919 al posto di capo di gabinetto nuovamente con Bonomi. Nel 1920 era stato capo di gabinetto all'Industria e commercio; nel 1921 direttore generale delle Bonifiche, posizione nella quale — scrive Francesca Socrate — « al di là di una breve parentesi come Capo di gabinetto alla Presidenza del Consiglio ancora con Bonomi (luglio 1921-febbraio 1922), lavorò con Eliseo Jandolo alla preparazione del testo unico sulle bonifiche che sarà completato nel 1923 ». Quell'anno Petrocchi è nominato direttore generale delle Opere pubbliche per l'Italia meridionale e insulare; tra il 1923 e il 1928 sarà nuovamente direttore generale per le bonifiche. Oltre al profilo cit. della Socrate, cfr. G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., *passim*.

¹⁴⁸ Cfr. in proposito le sempre valide osservazioni di A. AQUARONE, *L'organizzazione...* cit., in particolare p. 4, dove si mette in luce come il fascismo di questi primi anni si presenti « come il portatore di un'esigenza di razionalizzazione del meccanismo amministrativo dello Stato, di immissione di criteri produttivistici e di rigorosa efficienza tecnica nella gestione della cosa pubblica, che trova larga rispondenza in seno all'opinione pubblica borghese, in un momento nel quale, effettivamente, l'apparato burocratico statale dava sintomi di disgregazione ». Non è casuale la contemporanea ripresa del movimento associazionistico e di valorizzazione professionale

La riforma Carnazza, concretata nel decreto del 31 dicembre 1922 emanato tra i primi in applicazione della legge sui pieni poteri, rappresenta il punto forse più alto e consapevole raggiunto dal riformismo amministrativo degli anni Venti. Riprendendo largamente posizioni e suggerimenti elaborati nel corso della precedente esperienza, Carnazza e i suoi collaboratori (in primo luogo Petrocchi, che può essere considerato il vero autore del provvedimento) concepiscono un progetto di risistemazione che coniuga insieme la fondamentale vocazione alla « semplificazione » burocratica (è questo il segno dominante dell'intera operazione) con la linea del decentramento, rispondendo così alla forte domanda, proveniente soprattutto dall'Italia meridionale, per una politica di opere pubbliche più francamente rivolta a superare lo storico squilibrio del Mezzogiorno.

I momenti fondamentali della riforma Carnazza sono quattro. Anzitutto lo sforzo di porre finalmente ordine nella materia, riducendo per quanto possibile la frammentazione delle competenze, rivendicando al ministero quei servizi che al momento erano dipendenti da altre amministrazioni, riunificando in poche direzioni generali la struttura centrale: in ciò il provvedimento del 1922 ricalca le linee fondamentali che ispirano in questi anni tutta l'azione « normalizzatrice » di De Stefani. Poi la scelta di fondo, che certamente risente anche del coevo dibattito sulla regione¹⁴⁹, di organizzare le direzioni generali (tre in totale, contro la divisione in otto uffici centrali e vari altri servizi dell'ordinamento precedente) non più per materia, secondo lo schema in uso in tutta l'amministrazione italiana, ma per competenza territoriale (Italia settentrionale, Italia centrale, Italia meridionale e insulare): una rottura dell'uniformità amministrativa e della geometrica corrispondenza tra le varie amministrazioni centrali cui evidentemente si collega il disegno di un più coraggioso rapporto con le problematiche locali. Quindi una vasta riforma dell'organizzazione periferica del ministero, in particolare del Genio civile. Infine la riforma del Consiglio superiore dei lavori pubblici¹⁵⁰.

degli ingegneri dello Stato (su cui cfr. ad esempio *Gli ingegneri dell'on. Carnazza*, in « Il Messaggero », 8 dicembre 1922).

¹⁴⁹ Cfr. R. RUFFILLI *La questione regionale...* cit., soprattutto p. 381 ss. In questo stesso periodo non mancano nell'apparato dello Stato prese di posizione e concreti passi a favore di un più marcato decentramento burocratico, che unisca « semplificazione » e perseguimento dell'efficienza. Ruffilli cita il caso della Pubblica istruzione, con la sostituzione dei 69 provveditorati provinciali con 19 provveditorati regionali, e quello delle Poste e telegrafi, dove scompaiono le direzioni provinciali per lasciar posto alle direzioni compartimentali. La tendenza, in entrambi i casi, è ad individuare dei livelli sovraprovinciali di coordinamento amministrativo: in certo senso, sia pure con alcune particolarità, anche la riforma Carnazza si muove nella stessa direzione.

¹⁵⁰ Cfr. in genere il r.d. 31 dicembre 1922, n. 1809. Fondamentale per la comprensione del-

La legge Carnazza vuole indubbiamente farsi interprete dei nuovi indirizzi che il governo fascista proclama di seguire nei confronti del Mezzogiorno. Ha scritto Giuseppe Barone, in una sua lucida ricostruzione della riforma del 1922: « Contro la rigida ortodossia finanziaria del liberista De Stefani, nel siciliano Gabriello Carnazza si identificavano le tendenze interventiste e meridionalistiche di alcuni settori della burocrazia e della grande industria »¹⁵¹. La questione meridionale — avrebbe poi spiegato lo stesso Petrocchi — è stata spesso interpretata come « essenzialmente questione d'imposte, di libertà commerciale e di tariffa doganale »¹⁵²; questo primo fascismo, invece, affida soprattutto ad una vistosa politica delle opere pubbliche il compito di conquistare al nuovo regime il consenso delle province meridionali, strappandole così all'influenza elettorale dei gruppi dirigenti liberaldemocratici. Attraverso le direzioni generali per territorio, e soprattutto attraverso la conseguente « tripartizione del bilancio », si intendono porre in rilievo — sostiene Petrocchi nel 1925 — « le assegnazioni fatte alle varie regioni del Regno », e così tagliare netto con le polemiche meridionalistiche sulla sproporzionata distribuzione della spesa pubblica tra le varie zone del Paese¹⁵³. Più in generale, la nuova struttura mira ad istituire un rapporto diretto tra l'amministrazione dello Stato e le istanze locali, soprattutto meridionali: sebbene lo stesso ministro Carnazza sia personalmente un esponente delle classi dirigenti del Mezzogiorno (e provenga da un partito che proprio sulla mediazione clientelare tra la periferia ed il centro del sistema politico ha costruito le proprie fortune elettorali)¹⁵⁴, la legge del 1922 presuppone un diverso modo di affrontare la questione meridionale e una diversa dislocazione degli equilibri di potere tra gruppi dirigenti nazionali e notabili delle provincie¹⁵⁵. Accennando la sua presenza diretta nelle aree periferiche del Paese e situando più stabili articolazioni all'interno della società civile è lo Stato in prima persona

la legge e del dibattito che ne accompagna l'elaborazione è C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., soprattutto pp. 225 ss. (specie il capitolo — in origine un saggio a sé — intitolato *Riforme e controriforme in materia di lavori pubblici*). Cenni allo stesso tema sono anche nell'altro libro di Petrocchi *Il problema della burocrazia...* cit. Infine una ricostruzione storica assai puntuale è quella già ricordata di G. BARONE, *Politica economica e istituzioni...* cit., ora ricompresa in un capitolo del volume su *Mezzogiorno e modernizzazione*.

¹⁵¹ G. BARONE, *Politica economica...* cit., p. 14.

¹⁵² C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., p. 249.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 248-49.

¹⁵⁴ Su Carnazza cfr. il profilo biografico a cura di L. AGNELLO in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XX, Roma 1977, ad vocem.

¹⁵⁵ Sul punto è da vedere G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., specie pp. 106 ss., per i cenni sul collegamento tra la riforma Carnazza e gli interessi degli elettrici.

che assume su di sé quel compito di mediazione e integrazione degli interessi locali che tradizionalmente era affidato alla deputazione meridionale e al sistema della gratificazione clientelare.

Ma al di là delle pure importanti motivazioni politiche, la riforma Carnazza costituisce un esempio di innovazione organizzativa. La struttura del ministero dei Lavori pubblici ne viene completamente mutata, con l'istituzione delle tre direzioni generali « *terrestri* » a loro volta suddivise in tre divisioni ciascuna (« ponti e strade — opere idrauliche in senso lato, terrestri e marittime comprese le derivazioni ed utilizzazioni d'acque pubbliche — costruzioni edilizie e riparazioni di danni »).¹⁵⁶ Il Segretariato generale viene ridotto ad una divisione: « il mastodontico Ufficio speciale delle ferrovie e tramvie concesse e dei servizi automobilistici (...) ricondotto al suo antico e semplice profilo di Ispettorato centrale, con tre sole Divisioni in luogo di sei ».¹⁵⁷ In complesso, conclude Petrocchi, la riforma porta « al centro, le Direzioni generali e uffici corrispondenti, compreso l'Ispettorato delle ferrovie, da otto a quattro, e le Divisioni da ventuno a tredici, compresa quella del personale ».¹⁵⁸

Trasformazioni ancora più incisive rimodellano l'amministrazione periferica: si aboliscono gli ispettorati compartimentali del Genio civile (e gli ispettori sono richiamati a Roma, per essere assegnati ad altri compiti)¹⁵⁹, si rafforza il controllo delle direzioni generali sugli uffici del Genio civile (ricondotti sotto un'unica direzione generale, sulla base del criterio territoriale), si riduce notevolmente la forbice prima esistente tra amministrazione periferica e apparato centrale del ministero.

« Un'altra novità di sapore moderno ed industriale » — così la definisce lo stesso Carlo Petrocchi — è la norma che consente ai capi degli uffici di distribuire discrezionalmente e direttamente ai funzionari meritevoli le gratificazioni: « mentre per l'innanzi i capi uffici dovevano limitarsi a fare delle proposte scritte al Segretario generale, il quale decideva come credeva ».¹⁶⁰ La introduzione di quello che viene chiamato anche « *compensazione* » in busta chiusa, sistema largamente adottato dalle aziende private, segue di pochi mesi l'art. 15 della legge contro la disoccupazione dell'agosto 1921¹⁶¹, con il

¹⁵⁶ C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici*, cit., pp. 231-232.

¹⁵⁷ *Ibid.* L'Ufficio era passato dai 107 funzionari del 1914 a ben 150 nel 1921 (cfr. AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis, Documenti, *Relazione*... cit., vol. II, p. 202).

¹⁵⁸ C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici*, cit., p. 232.

¹⁵⁹ *Ibid.* Gli ispettori vengono ridistribuiti tra Consiglio superiore e direzioni generali.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 284.

¹⁶¹ L. 20 agosto 1921, n. 1177. Cfr. C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici*... cit., pp. 283-84.

quale lo stesso Petrocchi era riuscito a delineare una vera e propria cointeressenza dei tecnici allo studio dei progetti e alla direzione e sorveglianza dei lavori: infatti, in deroga al principio che le gratificazioni devono gravare su appositi capitoli di bilancio, quella norma consentiva « che sui fondi stanziati dalla stessa legge per l'esecuzione di opere pubbliche fosse prelevato un 10 per cento per accordare, tra l'altro, compensi speciali a funzionari del Genio civile che avessero compiuto maggiori prestazioni »¹⁶². Sino al febbraio 1924, quando un decreto reale abolirà queste eterodosse disposizioni, l'amministrazione dei Lavori pubblici resta un'isola sperimentale nella quale, come dirà Petrocchi, il sistema retributivo cerca di ispirarsi « alla giustizia geometrica in contrapposito alla giustizia puramente aritmetica »¹⁶³.

Infine il decreto semplifica efficacemente l'amministrazione consultiva, abolendo le varie commissioni speciali e fondendo i consessi preesistenti (commissione centrale per le sistemazioni idraulico forestali e per le bonifiche; comitato speciale per l'edilizia sismica; giunta per le opere pubbliche nelle colonie; consiglio superiore delle acque)¹⁶⁴ in un solo consiglio, articolato in sezioni: « innovazione degna di speciale rilievo — commenta ancora Petrocchi —: il nuovo Consiglio Superiore, a differenza del vecchio, non costituiva più un organo esclusivamente tecnico-burocratico, essendone stati chiamati a far parte per ogni sezione — come già nel Consiglio superiore delle acque e nella Commissione per le sistemazioni idrauliche — due consiglieri di Stato, due avvocati erariali, e quattro esperti estranei all'Amministrazione, oltre ai singoli Direttori generali del Ministero dei Lavori Pubblici e ai rappresentanti degli altri Ministeri interessati »¹⁶⁵. Nella linea di una sostanziale continuità con le riforme di Bonomi, l'integrazione « dei vari elementi tecnici, giuridici, amministrativi in un solo consesso »¹⁶⁶ abbrevia i tempi dei controlli

¹⁶² *Ibid.* Queste pagine sono particolarmente significative perché in esse Petrocchi esplicita pienamente la sua visione generale dell'amministrazione e le sue idee sulla « produttività degli uffici ». Aveva del resto già scritto nel settembre 1921: « La regola dell'Amministrazione è divenuta la remunerazione scarsa e fissa che va a chi lavora e a chi non lavora, nella misura stessa. Il sistema è ottimo per scoraggiare i buoni funzionari che si vedono retribuiti al di sotto dei loro meriti, e per non migliorare i mediocri che vengono ad essere compensati anche troppo in relazione al loro rendimento (...). Ora si domanda: sarebbe molto difficile o rivoluzionario stabilire che ai funzionari tecnici del Genio civile sia assegnato volta per volta o ogni anno un compenso speciale in rapporto all'attività da essi impiegata per compilare progetti e dirigere lavori? » (*ibid.*, p. 49).

¹⁶³ *Ibid.*, p. 283.

¹⁶⁴ G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., p. 102.

¹⁶⁵ C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., p. 241.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 241-42.

(la legge stabilisce che i pareri del Consiglio superiore così riformato sostituiscano ogni altro parere di diversi organi) e consente una rapida disamina dei problemi che, per essere contestualmente e tempestivamente condotta dai diversi punti di vista, risulta anche la più completa ed efficace. L'esempio — come osserva Petrocchi nel 1925, non senza una nota polemica verso i successivi sviluppi — sarà seguito anche per il Consiglio superiore delle miniere (r.d. 16 dicembre 1923, n. 2921), ma è destinato ad essere praticamente cancellato dalla riforma del Consiglio di Stato varata alla fine di quello stesso anno¹⁶⁷.

La legge Carnazza-Petrocchi, naturalmente, non nasce dal nulla. Se ne possono anzi facilmente ritrovare i precedenti negli stessi suggerimenti della commissione parlamentare Cassis del 1921 (anche se la proposta allora formulata di trasformare il ministero dei Lavori pubblici in un dicastero comprensivo anche dei Trasporti verrà lasciata cadere)¹⁶⁸ e soprattutto nella relazione della Commissione lavori pubblici alla Camera, nel marzo 1922¹⁶⁹; ma nella sua organicità e nella sua coerenza essa rappresenta un esempio difficilmente integrabile nell'amministrazione italiana del dopoguerra e nella sua tradizione. Le polemiche che accolgono la prima applicazione del decreto sono perciò anche un significativo segnale delle resistenze subito incontrate dal nuovo ordinamento.

Sono innanzitutto emblematiche le critiche provenienti dall'opposizione liberale e democratica. « Il Mondo », dietro il quale non è difficile intuire il dissenso degli ambienti burocratici più legati alla vecchia classe politica liberale, dedica alla legge, tra il luglio e l'agosto 1923 (e poi ancora nel marzo 1924), una serie di articoli vivacemente polemici. Il foglio dell'opposizione democratica vede nei nuovi provvedimenti la conferma di quella deformazione del corretto rapporto politica-amministrazione che si esprime — così denuncia ad esempio un editoriale del luglio 1923 — nell'avvento di un vero

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 243. Sul punto cfr. anche la riflessione dello stesso Petrocchi nel suo *Delle attribuzioni consultive del Consiglio di Stato in materia di lavori pubblici*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario...* cit., vol. II, pp. 427 e seguenti.

¹⁶⁸ AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione...* cit., vol. II, pp. 187 ss. La commissione aveva comunque concluso la sua analisi del ministero dei Lavori pubblici raccomandando al governo di istituire « organismi simili al Magistrato delle acque, aumentando i compiti affidati agli Enti autarchici e soprattutto decentrando gli uffici locali del Genio civile, sia concedendo loro maggiore autonomia, sia assegnando a ciascun ufficio le somme da erogare nell'anno finanziario » (p. 26).

¹⁶⁹ AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921-22, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1008 A e 1008 bis-A, *Relazione della Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei Lavori Pubblici per l'esercizio 1922-1923*.

e proprio *spoils-system* fascista: « I veri e più efficaci controlli dei corpi tecnici ed amministrativi, che costituivano fino a ieri la maggior garanzia di buona gestione, sono oggi indeboliti ed attenuati — scrive il giornale —. La trattativa privata è diventata in molti rami il sistema consueto delle forniture e degli appalti »¹⁷⁰

All'interno di una situazione generale che appare già gravemente compromessa, il nuovo ordinamento dei Lavori pubblici coincide per « Il Mondo » con « il periodo *מחזור* » del dicastero¹⁷¹, col netto peggioramento della funzionalità del suo apparato, con la crescita del disordine amministrativo, con la rinuncia alle garanzie di legalità. Al Consiglio superiore — scrive l'organo amendoliano — « *מנהלים* » stati chiamati (...) uomini degli affari e delle professioni che hanno rapporti di concessione o di appalti col Ministero, e devono insieme essere consulenti e contraenti dello Stato »¹⁷²; con la « tripartizione dei servizi » si è generato « un disordine e un turbamento incredibile, che è ben dannoso, proprio ora che si doveva attendere a sforzi più sostanziali di migliore utilizzazione e di economia delle spese »¹⁷³.

« Competenza vuol dire specializzazione per materia; ed invece si ha un regresso. Si è poi dimenticato che, senza una differenziazione di leggi e di norme da zona a zona d'Italia, la divisione meccanica degli uffici e degli organi riesce sterile e vana; e, di fatto, si è capovolto l'ordine logico delle cose, perché il rimaneggiamento delle leggi, al quale non si è posto ancora mano, avrebbe dovuto precedere la riforma del Dicastero »¹⁷⁴.

In risposta a queste critiche, Carlo Petrocchi pubblica nel luglio un breve articolo *מחזור* Epoca, nel quale il decreto viene invece puntigliosamente rivendicato come esempio di « riforma radicale », che « ha scombussolato la

¹⁷⁰ *Politica e amministrazione*, in « Il Mondo », 4 luglio 1923.

¹⁷¹ *I lavori pubblici. Un programma che manca ancora*, in « Il Mondo », 24 luglio 1923. L'articolo contesta anche gli orientamenti di fondo della politica dei lavori pubblici, obiettando che essa manca di un preciso disegno e si affida a interventi frammentari: in particolare, secondo il giornale dell'opposizione amendoliana, « le bonifiche hanno sempre lo stanziamento della Cenerentola; e alle irrigazioni non si pensa affatto ».

¹⁷² *Il nuovo ordinamento dei Lavori Pubblici. Inconvenienti e pericoli per Mezzogiorno*, in « Il Mondo », 27 luglio 1923.

¹⁷³ *Ibid.* Secondo il giornale « una semplificazione, anche più radicale, avrebbe potuto ottenersi sfrondando le direzioni generali troppo numerose d'un tempo, e facendone due, non tre, per i classici servizi delle strade e delle acque, oltre all'ispettorato delle ferrovie, tramvie e automobili, che si è conservato a sé. Si sarebbe così eliminato in gran parte il fatto che gli uffici locali dovevano in passato obbedire a troppi padroni, malanno che del resto risorge, perché la vecchia ripartizione per categorie di lavori rinasce nel seno di ogni direzione; e si rischia che le nuove divisioni si atteggino ad altrettante direzioni generali ».

¹⁷⁴ *Ibidem*.

mentalità di quelli che usano adagiarsi sui vecchi schemi ed è stata accolta con "gran rispetto" anche da qualcuno che, avendo indiscutibilmente versatile ingegno e molta competenza scientifica, credeva fosse riservato a sé solo il diritto di dettare legge in materia »¹⁷⁵: trasparente allusione, quest'ultima, agli ambienti socialriformisti e della democrazia nittiana dai quali lo stesso Petrocchi proviene e, probabilmente, a quel Meuccio Ruini il cui nome ricorre più volte nelle pagine de *La Politica dei Lavori Pubblici* come quello di « uno dei più intelligenti uomini politici del passato regime »¹⁷⁶. Sul « Mondo » appare, in contraddittorio, un breve ma sferzante corsivo, nel quale ancora una volta si paventa il pericolo di una « confusione degli interessi pubblici e di quelli privati »: « La riforma — aggiunge questa volta il foglio dell'opposizione, riprendendo un tema già implicito negli articoli precedenti —, è in realtà uno scenario, per dar l'impressione che le rivendicazioni del Mezzogiorno siano finalmente ascoltate »¹⁷⁷.

Ma le resistenze più determinanti non provengono dall'opposizione antifascista. È piuttosto la propensione all'uniformità amministrativa che domina tutto il disegno normalizzatore di De Stefani ad entrare in oggettiva contraddizione con la linea dell'esperimento Carnazza-Petrocchi ai Lavori pubblici: non per caso proprio all'autorità del ministro delle Finanze fanno di frequente riferimento gli avversari della legge¹⁷⁸. Nel dicembre 1923 — come si è già accennato — la legge di riforma del Consiglio di Stato, stabilendo obbligatoriamente il parere del supremo organo consultivo sulle convenzioni e sui contratti da approvarsi per legge o che comunque importino impegni finanziari senza riscontro in norme di legge, vanifica il ruolo del nuovo Con-

¹⁷⁵ C. PETROCCHI, *La sistemazione del Ministero dei lavori pubblici*, in *La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., p. 143.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 253. Sui rapporti tra Petrocchi e Ruini nell'anteguerra cfr. G. MELIS, *Burocrazia e socialismo...* cit., *passim*; il giudizio di Ruini sulla riforma Carnazza è in *Per una nuova democrazia. Relazioni e discorsi al I Congresso dell'Unione Nazionale*, Roma 1925, pp. 164-167. Ruini, affrontando l'argomento nell'ambito della sua relazione al congresso, così si esprime: « la riforma Carnazza partì dall'esigenza di metodi e norme speciali per le varie zone d'Italia, ma ricorse a misure meccaniche con eguaglianze di leggi per tutta Italia ed accentramenti nel Ministero non compatibili con uno sviluppo razionale e vigoroso di attività ».

¹⁷⁷ *Lavori pubblici*, in « Il Mondo », 1 agosto 1923.

¹⁷⁸ Cfr. ad esempio *Politica e amministrazione...* cit., dove, dopo aver lodato De Stefani, che « ha il grandissimo merito di aver sbarrato il cammino ad assalti di avventurieri contro l'erario » e di aver voluto « attraverso la riunione delle ragionerie, avere l'occhio sulla contabilità di ogni dicastero », si invita il ministro delle Finanze del governo Mussolini a non cedere, vigilando con più rigore sull'amministrazione nel suo complesso. In particolare il giornale denuncia l'avvento della trattativa privata per le forniture e « la creazione di nuovi organi parastatali », « dubbie applicazioni dello Stato azionista ».

siglio superiore dei lavori pubblici appena riformato¹⁷⁹. Ma tutto il clima politico del 1923-1925 appare sfavorevole al proseguimento dell'esperimento: ormai « le prospettive tecnocratiche e produttivistiche presenti nel movimento fascista, ed inserite nei suoi programmi tra il 1919 ed il 1921 », vanno rapidamente esaurendosi¹⁸⁰, mentre nei ministeri si salda una più stretta alleanza tra i nuovi governanti e l'alta burocrazia di matrice liberale-conservatrice, interprete silenziosa e custode tenace dei supremi valori della continuità dello Stato¹⁸¹.

Per di più, all'inizio dell'estate 1924, Gabriello Carnazza, indirettamente coinvolto nelle polemiche sull'affare Matteotti, ma soprattutto invisato ad importanti settori del fascismo della prima ora (la sua tessera di iscrizione al PNF data solo dal dicembre 1923)¹⁸², è costretto a dimettersi dal governo, sostituito dal liberalconservatore Gino Sarrocchi.

« La mia piccola Waterloo », chiama Petrocchi gli effetti di quel cambio della guardia: « Il ministro Sarrocchi, pur appartenendo allo stesso Governo che varò la riforma Carnazza, credette necessario dar macchina indietro abolendo quasi tutte le innovazioni del suo predecessore »¹⁸³.

Non si potrebbe immaginare in effetti revisione più radicale di indirizzi: non solo di quelli contenuti nella legge Carnazza, ma anche di quelli consolidati in « un decennio e più di evoluzione legislativa »¹⁸⁴. Una serie di decreti emanati tra l'agosto ed il settembre 1924 smantella letteralmente la riforma del 1922, spesso reintegrando la normativa precedente e qualche volta correggendola ulteriormente così da emendarla di istituti introdotti con la legislazione del dopoguerra. In particolare viene soppresso il sistema delle direzioni generali « per territorio » (obiettivo assai bersagliato dagli oppositori del 1922), mentre si ripristina l'antico schema « per materia »: unica eccezione, forse nell'intento di attenuare l'impatto della controriforma presso l'opinione pubblica meridionale, viene costituito un Ispettorato centrale per le opere pubbliche nel Mezzogiorno e nelle isole che, posto alla diretta dipendenza del

¹⁷⁹ Cfr. C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., p. 243. Sulla riforma del Consiglio di Stato (r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840) cfr. G. SALEMI, *Il Consiglio di Stato e i Corpi consultivi analoghi nella legislazione fascista*, in « Archivio di studi corporativi », I (1930), pp. 453 e seguenti.

¹⁸⁰ R. RUFFILLI, *La riforma...* cit., p. 1528.

¹⁸¹ In proposito cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista...* cit., I, pp. 438 e 476.

¹⁸² L. AGNELLO, *Carnazza Gabriello...* cit., p. 446; più in generale G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., pp. 100 e seguenti.

¹⁸³ C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., p. 256. La definizione della « piccola Waterloo » è nella prefazione, p. XXV.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 258.

ministro, dovrebbe — secondo le intenzioni del legislatore — costituire una sorta di *pendant* rispetto a quel che rappresenta per le province venete il Magistrato delle acque (all'Ispettorato viene affidata l'alta sorveglianza sull'esecuzione delle opere e sull'andamento tecnico o amministrativo degli uffici locali, nonché il coordinamento dei bisogni delle singole regioni meridionali).

Anche il Consiglio superiore dei lavori pubblici, del resto — come si è visto — già colpito di riflesso dalla nuova legislazione sul Consiglio di Stato, subisce una netta ristrutturazione: gli « esperti » sono sostituiti con funzionari dello Stato a riposo e con tecnici, ma purché privi di rapporti d'interesse con lo Stato (condizione quest'ultima — farà notare Petrocchi — particolarmente rara in categorie professionali che « per forza di cose devono avere rapporti di interesse con lo Stato, visto e considerato che le acque sono quasi tutte pubbliche »¹⁸⁵; si sopprime l'obbligo del ministro di conformarsi al voto del Consiglio; si stabilisce che per affari sui quali si sia pronunziato il Consiglio superiore debba comunque essere interpellato anche il Consiglio di Stato (ciò che del resto non è che un'applicazione della legge del 1923 su quest'organo)¹⁸⁶. Insomma, viene definitivamente interrotto quel processo di integrazione tra « tecnici » ed « amministrativi » che era apparso una delle più importanti innovazioni della riforma Carnazza: il Consiglio superiore ritorna alle sue primitive funzioni di consulenza tecnica, mentre il Consiglio di Stato riacquista in pieno quella che Petrocchi, con una battuta polemica, chiama « l'ingerenza nell'Amministrazione centrale »¹⁸⁷.

Non per questo gli interessi periferici che gravitano sull'amministrazione dei Lavori pubblici vengono ora totalmente trascurati: ma mentre nell'ordinamento del 1922 l'amministrazione modellava i propri organi in modo da aderire alla logica dell'intervento pubblico decentrato, e a questo fine si avvaleva della relativa autonomia derivante da un'attenuazione dei controlli, ora, con la soluzione Sarrocchi, prevale la logica tradizionale del centralismo, l'allineamento sul *cliché* comune alle altre amministrazioni dello Stato con l'unica concessione rappresentata da alcuni uffici speciali (l'Ufficio regionale per le Calabrie, l'Ispettorato centrale per i servizi speciali)¹⁸⁸, che tuttavia non

¹⁸⁵ Cfr. i rr.dd. 28 agosto 1924, n. 1395, 28 agosto 1924, n. 1396, e 25 settembre 1924, n. 1477; un sunto critico dei provvedimenti in questione è C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., pp. 256-59; sugli intenti della riforma cfr. infine *Dichiarazioni del Ministro Sarrocchi al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici*, in « Il Popolo d'Italia », 17 ottobre 1924.

¹⁸⁶ C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., p. 270.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 271.

¹⁸⁸ L'Ufficio regionale per le strade delle Calabrie viene istituito con r.d.l. 29 agosto 1924, n. 1432, con il compito di curare la gestione amministrativa e tecnica di tutte le strade di quelle

possono valere — da soli ed isolati dal contesto complessivo — a modificare l'indirizzo più generale dominante la nuova legislazione.

Nell'ambito del primo fascismo la controriforma Sarrocchi acquista ovviamente un suo più vasto significato politico. Indirettamente essa riduce l'iniziativa autonoma dell'amministrazione, e perciò anche la possibilità che si sviluppi un circuito di distribuzione delle risorse finanziarie e di gestione dall'alto delle opere pubbliche relativamente impermeabile alla pressione delle clientele meridionali: l'assetto organizzativo tradizionale, ripristinato dal nuovo ministro, è assai più penetrabile di fronte all'intervento « romano » del deputato o della consorzeria locale; garantisce dunque più a fondo quel notabilato della provincia meridionale dal quale forse il fascismo appena giunto al potere può avere pensato di prendere le distanze, ma che già nel corso del 1923 torna ad essere — come per il passato — il naturale interlocutore e « filtro » periferico del governo centrale. Il Mezzogiorno nel suo complesso è forse penalizzato dal ritorno ad una struttura amministrativa « per materia », ma i ceti che detengono il potere locale vedono in questo modo meglio garantita la propria tradizionale funzione di mediazione. Si potrebbe persino sostenere — ma qui occorre avvertire che ci si muove su un terreno ancora poco esplorato dalla storiografia generale sul fascismo — che nei due ordinamenti pesano due differenti modi di concepire la politica delle opere pubbliche, entrambi conviventi nel fascismo dei primi anni Venti: dietro la linea Carnazza-Petrocchi si intravede il progetto di un'azione di governo penetrante ed incisiva, libera da impacci burocratici, forse più tecnocratica ma, proprio perché più autonoma dal tradizionale circuito burocratico-parlamentare, indotta in qualche modo ad accentuare la propria caratterizzazione politica

province. L'Ufficio sostituisce i precedenti enti autonomi (r.d. 3 maggio 1920, n. 558), che erano « organi decentrati, gestiti dai rispettivi Consigli di amministrazione, composti di rappresentanti dell'Amministrazione dei Lavori pubblici, tecnici, amministrativi e di ragioneria e di due rappresentanti locali » (così in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 202; ma cfr. anche il giudizio sugli enti espresso nella relazione della commissione Cassis, *ibid.*, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti, Relazione... cit., vol. II, p. 194). Soppressi gli enti per esigenze di bilancio (r.d. 31 dicembre 1923, n. 3124), essi vengono sostituiti dall'Ufficio, organo decentrato ma controllato direttamente, sotto l'aspetto finanziario, dall'amministrazione centrale dei Lavori pubblici. Petrocchi, nel suo libro, rivendica la paternità di questo organismo (*La Politica dei Lavori Pubblici...* cit., p. XXV), che in effetti segna uno dei rari elementi di continuità tra il periodo di Carnazza e quello di Sarrocchi. Quanto all'Ispettorato centrale per i servizi speciali, creato con r.d. 4 settembre 1924, n. 1356, esso provvede « alle opere e ai bisogni dipendenti da terremoti per conto diretto dello Stato, come delle provincie e dei comuni che ne facciano richiesta » e a « tutto quanto concerne l'edilizia sismica »: è dunque un altro dei tipici organismi creati in diretta risposta a sollecitazioni eccezionali come le calamità naturali, in piena continuità con la lunga teoria di uffici speciali già presenti sin dall'inizio del secolo.

in senso « fascista »; alle spalle di Sarrocchi si collocano invece quei settori della classe dirigente (ed anche quei gruppi interni al fascismo, nonostante Sarrocchi non sia personalmente un iscritto del PNF) più preoccupati di tutelare la continuità amministrativa e allarmati dalla minaccia di drastiche rotture nella tradizione della burocrazia. Per ora le sorti del conflitto che contrappone queste due anime del nuovo regime sono ancora impregiudicate, ma nel torno di qualche tempo la prima prospettiva dovrà soccombere di fronte alla piena affermazione dell'altra: le ragioni della legalità formale e della uniformità amministrativa prevarranno su quelle della produttività e dell'efficienza.

Approvata, se non caldeggiata, dall'alta burocrazia e dagli stessi circoli antifascisti più legati alle idee del liberismo amministrativo, la svolta impressa all'amministrazione dei Lavori pubblici da Sarrocchi incontra invece la critica degli ambienti confindustriali. Come ha segnalato, in pagine assai convincenti, Giuseppe Barone, dietro la riforma amministrativa ai Lavori pubblici si misurano in realtà strategie politiche ed economiche potenzialmente contrastanti: un disegno razionalizzatore proprio del grande capitale finanziario e dei gruppi elettrici contro gli interessi agrari del Sud e il partito di quanti paventano processi di modernizzazione eccessivamente traumatici¹⁸⁹.

In tale contesto le resistenze confindustriali alla « controriforma » suonano emblematiche del disagio della borghesia settentrionale più avanzata di fronte ai rischi di burocratizzazione connessi alla linea Sarrocchi. Scrivendone riservatamente a Mussolini, proprio pochi giorni prima che sia reso pubblico il nuovo decreto sulle direzioni generali, il segretario generale della Confederazione dell'industria Olivetti si esprime drasticamente contro le « frequenti modificazioni dei vari organi ed istituti, modificazioni le quali — aggiunge — rompono la continuità di indirizzo e la tradizione negli uffici e finiscono per paralizzare ogni proficuo sviluppo di attività pubblica e privata ».¹⁹⁰ Olivetti non nasconde il suo dissenso: critica che si voglia annullare la riforma del Consiglio superiore (« il primo benefico effetto — scrive, riferendosi all'ordinamento che si vuol sopprimere — è dato per l'appunto dal valore giuri-

¹⁸⁹ G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione*, cit., pp. 106 ss., ma soprattutto p. 112: « insieme a difficoltà e problemi strutturali di più antica data il contrasto tra Carnazza e De Stefanì rifletteva tuttavia le nuove e peculiari contraddizioni del capitalismo italiano e dei suoi processi interni durante e dopo la prima guerra mondiale ».

¹⁹⁰ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1924, 1.1.2/2173, lettera del segretario generale della Confederazione generale dell'industria italiana a S.E. Benito Mussolini, presidente del Consiglio, 18 settembre 1924. La lettera si richiama espressamente ad un precedente documento dell'Associazione nazionale imprese marittime.

dico-amministrativo delle deliberazioni (...), le quali esauriscono tutte le indagini tecnico-legali-amministrative che in passato erano frazionate nei vari corpi consultivi »¹⁹¹: si esprime a favore del mantenimento della rappresentanza degli esecutori d'opere pubbliche nell'assemblea plenaria del Consiglio; difende — soprattutto — « la unificazione dell'autorità centrale direttiva in rapporto ai singoli uffici locali del Genio civile » e la scelta delle direzioni generali « territoriali »¹⁹².

« La tripartizione delle direzioni generali *ratione territorii* — scrive — non poteva non produrre effetti assai vantaggiosi: in quanto, ponendo in essere da un lato criteri uniformi e ben coordinati circa l'andamento delle varie categorie di opere nelle singole province e regioni e semplificando notevolmente dall'altro i rapporti di ufficio, rende senza dubbio più celere e spedita l'esecuzione dei lavori pubblici. Tale effetto è innegabile e sarebbe certamente improvido eliminarlo ritornando a vecchi, deploratissimi sistemi »¹⁹³.

Di fronte alla restaurazione dell'antico ordinamento, gli industriali si dichiarano dunque nettamente contrari. Ammettono che esiste un problema di « ~~centralizzazione~~ » dell'attività degli organi centrali direttivi a base territoriale, specie « sotto l'aspetto della interpretazione ed applicazione unitaria ed armonica delle leggi e dei regolamenti », ma suggeriscono di risolverlo attraverso la costituzione di un comitato dei direttori generali che, sotto la presidenza del ministro, stabilisca « le grandi linee direttive dell'applicazione delle leggi in relazione all'indirizzo dell'amministrazione »¹⁹⁴.

Molte delle obiezioni della Confederazione dell'industria riecheggiano anche alla Camera, nel corso del dibattito di fine anno sul bilancio dei Lavori

¹⁹¹ *Ibid.* Olivetti aggiunge che « sarebbe davvero, a nostro avviso, riforma improvvida quella che tendesse al ripristino della costituzione del detto Consiglio secondo lo schema, già tanto giustamente criticato per l'addietro, con la seguente sicura eliminazione di due indubbi benefici assicurati dal sistema che da poco tempo soltanto si sta sperimentando: la celerità nella trattazione degli affari e in tutte le determinazioni che a questi si connettono, la più adeguata competenza in tutto ciò che attiene (alla) esecuzione dei pubblici lavori ».

¹⁹² *Ibidem.*

¹⁹³ *Ibid.* Gli industriali insistono soprattutto sulla necessità di mantenere « l'intima collaborazione materiata di esperienza tecnica e pratica tra gli alti funzionari competenti e chi vive ogni giorno le numerose e complesse difficoltà che si presentano nella esecuzione delle grandi opere pubbliche, tentando di vincerle e di superarle » e indicano nella « collaborazione dei rappresentanti delle classi interessate » la via per risolvere i complessi problemi dei lavori pubblici: « Confidiamo — scrive ancora Olivetti — che la nuova legislazione non si polarizzerà verso un sistema che rappresenterebbe un indubbio regresso e di cui presto dovrebbero constatarsi gli effetti dannosi: e si tenga presente che l'ordinamento dei lavori pubblici ha voluto e vuole norme proprie, conformi alla specialità della materia ».

¹⁹⁴ *Ibidem.*

pubblici. La relazione della Giunta generale del bilancio, firmata dal deputato Riccio, riassume largamente le tesi governative diffondendosi sui difetti e sui pericoli impliciti nell'ordinamento Carnazza¹⁹⁵, ma dalla discussione in aula emerge chiaramente come all'interno della stessa maggioranza non tutti i deputati condividano l'orientamento del ministro.

Le resistenze maggiori sono quelle del fascismo meridionale: Starace, Gentile, Crollalanza, Abisso esprimono il disagio di quegli interessi emergenti del Mezzogiorno che, per superare definitivamente la concorrenza politica della vecchia classe dirigente liberale ormai sulla via di integrarsi anch'essa nel fascismo, debbono trovare forme più dirette ed « istituzionali » di rapporto con lo Stato¹⁹⁶. Ma posizioni critiche vengono anche da altri settori della maggioranza: il deputato Martelli, ad esempio, pur dichiarandosi favorevole alla ristrutturazione delle direzioni generali, è preoccupato per la scissione tra cultura tecnica e cultura amministrativa¹⁹⁷; il veneto Barduzzi critica l'Ispettorato per le opere del Mezzogiorno (« un piccolo ministero nel Ministero — dice — che limita non poco l'azione dei direttori generali ed anche la loro responsabilità »)¹⁹⁸; il deputato Neti dissente rispetto all'esclusione dei tecnici dal Consiglio superiore¹⁹⁹; Ferretti lamenta che il ministero, mantenendo la « direzione amministrativa », non abbia assunto anche quella della viabilità²⁰⁰. Decisamente contrari sono però soprattutto i due interventi di Lanzillo e di Olivetti: il primo insiste sugli effetti deleteri della scissione tra amministrazione centrale e uffici periferici²⁰¹, il secondo, riprendendo e ampliando le osservazioni già avanzate a nome della Confederazione degli industriali, sottopone la nuova legislazione del 1924 ad una serrata analisi critica, tanto più incisiva in quanto fa proprie le conclusioni del recente convegno degli inge-

¹⁹⁵ AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 10 e 10 bis, *Relazione della Giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei Lavori Pubblici per l'esercizio finanziario 1924-25*, relatore Riccio. L'unico punto critico della relazione riguarda l'Ispettorato per le opere pubbliche nel Mezzogiorno e nelle isole, giudicato meritevole di approvazione solo « come indizio di buoni propositi » nei confronti del Mezzogiorno, anche se « con questo organo par che si torni in parte a quelle ripartizioni regionali che erano negli ordinamenti del 1922 ».

¹⁹⁶ AP, CAMERA, leg. XXVII, 1ª sess., Discussioni, tornate del 2 dicembre 1924, pp. 1030 ss., del 3 dicembre 1924, pp. 1091 ss., del 4 dicembre 1924, pp. 1115 e seguenti.

¹⁹⁷ *Ibid.*, tornata del 2 dicembre 1924, pp. 1049 e seguenti.

¹⁹⁸ *Ibid.*, tornata del 3 dicembre 1924, pp. 1067 ss.: Barduzzi è però favorevole al complesso della riforma, specie sul problema delle direzioni generali.

¹⁹⁹ *Ibid.*, tornata 3 dicembre 1924, pp. 1078 e seguenti.

²⁰⁰ *Ibid.*, pp. 1088 e seguenti.

²⁰¹ *Ibid.*, tornata del 4 dicembre 1924, pp. 1121 ss. Molto critiche le posizioni di Lanzillo anche sul Consiglio superiore (« la riforma (...) ha decapitato questo prezioso organismo »).

gnieri del Genio civile, dando così voce e risonanza parlamentare alle istanze provenienti da quell'ambiente tecnico-professionale²⁰². Ma, soprattutto, Olivetti pone al centro del dibattito in aula il vero nodo irrisolto del problema, il rapporto tra lo Stato e gli interessi organizzati:

«Quali interessi singoli venivano difesi nel Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici? — si domanda, in polemica con Sarrocchi —. Nello spirito della legge non erano quelli dei singoli: erano invece gli interessi di categorie professionali, quegli stessi interessi per cui i grandi industriali idroelettrici avevano portato il contributo della loro competenza e l'impulso della loro attività nel Consiglio Superiore delle acque pubbliche; erano quegli stessi interessi che il partito al Governo vuole chiamare (persino parlando di una riforma costituzionale) nelle persone dei suoi rappresentanti, a partecipare maggiormente all'attività pubblica e vuole maggiormente inserire nella vita dello Stato»²⁰³.

Condotta in nome degli interessi professionali e del principio della competenza, la critica di Olivetti coglie nel segno: il ministro Sarrocchi vi dedica infatti larga parte della sua lunga replica²⁰⁴. In realtà il segretario generale della Confederazione degli industriali ha messo il dito sul problema reale, e cioè sulla inadeguatezza di un'amministrazione organizzata secondo i moduli tradizionali e oberata di pesanti controlli di fronte alla complessità dell'attività amministrativa nell'Italia dei primi anni Venti e soprattutto alla domanda di efficienza e rapidità proveniente dai nuovi interessi economici coinvolti nella politica delle opere pubbliche. In una Camera lasciata semivuota dall'opposizione aventiniana si misurano ancora una volta due concezioni diametralmente opposte: la legislazione del 1924 ha segnato la prevalenza dei «conservatori», ma le istanze poste da Olivetti sono destinate a ritornare più volte, e sotto diversa forma, nel dibattito e nella pratica amministrativa del successivo decennio.

²⁰² *Ibid.*, pp. 1133 ss. e, per il cenno al congresso degli ingegneri, p. 1137. Sulle richieste provenienti dal Genio civile di un'amministrazione più «tecnica» si era già soffermata nel 1921 la commissione Cassis, segnalando tra l'altro come nel loro congresso del 1920 gli ingegneri del Genio civile (relazione Calletti-De Simone) avessero proposto la creazione di un Ispettorato centrale del Genio civile, «ripartito in due divisioni, una con mansioni (...) affidate al Segretariato generale per la parte riguardante il personale tecnico; l'altra per lo studio dei problemi dell'organizzazione dei servizi, per elevare al massimo il rendimento degli uffici e del personale» (cfr. AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis, Documenti, *Relazione*... cit., vol. II, pp. 195-197).

²⁰³ AP, CAMERA, leg. XXVII, 1ª sess., Discussioni... cit., p. 1136. Da segnalare il cenno di Olivetti all'esperienza francese, dove — dice — il Consiglio superiore rappresenta un modello di integrazione delle categorie professionali nell'amministrazione. Lo spunto sarà poi ripreso da C. PETROCCHI, *La Politica dei Lavori Pubblici*... cit., pp. 260-62, nel quadro di una più ampia proposta di riforma dell'intero apparato dei Lavori pubblici.

²⁰⁴ *Ibid.*, tornata del 5 dicembre 1924, pp. 1179 e seguenti.

5. — *Tecnocrati e fascisti: le Poste e telegrafi.* Come nel caso dell'amministrazione dei Lavori pubblici, anche in quella delle Poste e telegrafi le istanze produttivistiche ed « industriali » trovano un ambiente almeno inizialmente favorevole per la loro espansione. Rispetto alla situazione del biennio 1919-1920 (quando la spinta dal basso del personale aveva obiettivamente ostacolato la ricerca di assetti più funzionali e imposto al contrario una generalizzazione delle varie forme di incentivazione, snaturandole alla stregua di automatiche integrazioni dello stipendio) gli anni che precedono immediatamente l'avvento al potere del fascismo coincidono piuttosto con un ritorno a quel patrimonio di sperimentazione e di ricerca che aveva costituito nell'anteguerra il punto di riferimento delle élites riformatrici delle Poste e telegrafi. Già il decreto 25 gennaio 1921, ultimo di una nutrita serie di provvedimenti sull'ordinamento degli uffici e del personale (se ne contano ben quattro nel biennio 1919-1921)²⁰⁵ presenta in questo senso alcuni segnali estremamente significativi, per esempio quando prevede il nuovo Consiglio di amministrazione postelegrafico su basi diverse da quello vigente « non vuole più essere organo burocratico, ma forza viva dell'Amministrazione », scrive nella relazione alla Camera il ministro Pasqualino-Vassallo²⁰⁶ o quando reintroduce tra le punizioni l'ammenda, puntando — pur nel quadro generale di un riconoscimento garantistico delle rappresentanze del personale all'interno dei consigli di disciplina — ad un moderato ripristino dell'autorità dei capi degli uffici dopo l'ondata antigerarchica e egualitaria del biennio precedente²⁰⁷.

Che il problema delle Poste e telegrafi sia in qualche misura differente da quelli delle altre amministrazioni dello Stato lo riconosce nell'estate del 1921 anche la relazione della commissione parlamentare d'inchiesta presiedu-

²⁰⁵ Sono i rr.dd. 2 ottobre 1919, n. 1858, 8 giugno 1920, n. 770, 7 novembre 1920, n. 1785, 25 gennaio 1921, n. 57, tutti riguardanti l'ordinamento degli uffici e del personale postale, telegrafico e telefonico. Nel presentarli in blocco alla Camera per la conversione in legge, il ministro dell'epoca Pasqualino-Vassallo osserva che essi « sono il frutto di una lunga e paziente elaborazione iniziata con gli studi della Commissione reale nominata con r.d. 9 agosto 1910 », proseguita sotto i ministri Fera, Chimienti, Alessio e Paratore e sviluppata anche grazie alla partecipazione attiva delle organizzazioni del personale, « le cui proposte e i cui studi — aggiunge il ministro — hanno contribuito a rendere più organica e completa la compilazione sia del testo primitivo del nuovo ordinamento (decreto Fera-Chimienti del 2 ottobre 1919), sia dei successivi decreti di modificazioni ed aggiunte che si son venuti pubblicando per rendere più consone agli interessi dell'Amministrazione ed alle aspirazioni del personale le disposizioni innovatrici del grande e complesso organismo postale-telegrafico e telefonico » (AP, CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 695).

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ *Ibidem.*

ta dal senatore Cassis. I commissari raccomandano, « per quanto possibile », che si garantisca « un carattere industriale alla gestione dei servizi, attuando in essi la massima semplificazione ed economia »; suggeriscono inoltre la soppressione di una serie di « organismi inutili » e una radicale riforma del rapporto con il personale attraverso la graduale introduzione, all'atto delle nuove assunzioni, del « contratto di lavoro a tempo determinato e rinnovabile »²⁰⁸:

« Permettere il lavoro straordinario soltanto nei casi in cui sia richiesto da esigenze di servizio ed in guisa che la remunerazione a tale titolo (nelle specie diverse di premio di intensificazione di lavoro, *tantième* ecc.) corrisponda ad un lavoro realmente prestato dall'impiegato — aggiunge la relazione — (...); in specie riguardo al *tantième*, deve essere stabilito che l'impiegato dia una resa obbligatoria (giornaliera, settimanale, quindicinale, mensile) adeguatamente fissata, senza diritto a premio: il lavoro successivo deve essere compensato con percentuali gradualmente più elevate »²⁰⁹.

Quando nel luglio Ivanoe Bonomi chiama a dirigere il dicastero Vincenzo Giuffrida i problemi della produttività e della gestione « attiva » dell'amministrazione postale-telegrafica sono dunque ampiamente dibattuti non solo nel Parlamento ma anche nel Paese. L'8 novembre il nuovo ministro presenta al Consiglio dei ministri un primo « pacchetto » di provvedimenti per riduzioni, « semplificazioni », decentramenti, che raccoglie largamente le indicazioni della commissione Cassis: tra l'altro uno schema di decreto sulle nuove « agenzie » che prevede di fatto il trasferimento alla gestione privata di servizi pure essenziali come il recapito della corrispondenza telegrafica e dei pacchi postali²¹⁰.

²⁰⁸ AP. CAMERA, leg. XXVI, sess. 1921, n. II bis (Documenti), *Relazione...* cit., vol. II, p. 289; cfr. anche vol. I, p. 74, dove la commissione si esprime negli stessi toni, dichiarando che occorre « rendere l'amministrazione più semplice e celere, in guisa d'avvicinarla, per quanto possibile, a quella di un'azienda industriale ». Alcuni principi poi oggetto del dibattito e della legislazione successivi sono qui lucidamente anticipati: la privatizzazione di alcuni servizi (a cominciare da quello telefonico), l'adozione del contratto di lavoro a tempo determinato e rinnovabile per il personale esecutivo (già sperimentato del resto presso la direzione Servizi elettrici) ecc.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 290.

²¹⁰ Cfr. i rr. dd. 7 gennaio 1923, n. 37 e 8 febbraio 1923, n. 578. Con il primo provvedimento si autorizza la cessione in appalto ai privati del servizio recapito telegrammi; con il secondo si autorizza il ministero a concedere ad agenzie private di corrieri, commissionari e spedizionieri la facoltà di eseguire per conto terzi il trasporto e la distribuzione dei pacchi. Infine il r.d. 29 marzo 1923, n. 763, istituisce speciali « stabilimenti, denominati "Agenzie" », incaricati di eseguire determinati servizi. Per un quadro completo cfr. AP. CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, Doc. n. XI, *Allegati alla Relazione sull'uso dei poteri straordinari per la riforma dei tributi e della pubblica amministrazione*, vol. V.

Le agenzie, istituite « in ausilio degli uffici principali delle ricevitorie », nascono dalla esigenza di alleggerire i compiti dell'amministrazione ricorrendo — come scrive il ministro nel trasmettere il testo del decreto al Parlamento — a « speciali stabilimenti postali che, pur senza essere a carico diretto dell'amministrazione, vale a dire pure essendo affidati ad un accollatario, non assumono tuttavia il carattere di ricevitorie e non debbono essere vincolate a tutte le norme che regolano l'assegnazione ed il funzionamento delle ricevitorie stesse »²¹¹ Strutture dunque ancor più agili delle ricevitorie, la cui organizzazione interna possa meglio consentire una soddisfacente resa sul piano della funzionalità operativa²¹²

Ma l'iniziativa più significativa di Giuffrida è soprattutto quella concretizzata alla fine dell'anno, quando il ministro « nittiano » presenta un progetto di riforma dell'amministrazione postelegrafica che senza dubbio si configura come uno dei momenti più avanzati, per lo meno prima dell'avvento al potere del fascismo, di quella linea razionalizzatrice impegnata nel superamento dei « vizi burocratici » dell'amministrazione attraverso la ricerca di nuove forme di organizzazione dell'intervento pubblico.

Nel presentare al presidente del Consiglio la prima bozza del suo progetto, Giuffrida muove da una critica puntuale della riforma Fera-Chimienti, che gli appare « logorata e assorbita in un continuo lavoro di modificazioni del Decreto-legge primitivo, sotto l'assillo opprimente e a volte minaccioso delle varie categorie e dei numerosi gruppi di personale che richiedevano volta a volta sempre maggiori vantaggi economici e di carriera »²¹³. « La parte veramente essenziale della riforma — scrive — è rimasta inapplicata, non essendo seguita alla creazione della due nuove Direzioni Generali, le quali hanno sostituito le 5 preesistenti, la costituzione degli organi direttivi tecnici di-

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² Cfr. in proposito A. CONTESSI, *Per una radicale riforma dei servizi postelegrafonici*, in « La Riforma Sociale », XXIX (1922), p. 190. Contessi, che è un dirigente del Sindacato postelegrafonici fascisti (nel 1923 sarà segretario generale), vede nel provvedimento un esempio da estendere anche ad altri servizi, realizzando così « il concetto di affidare all'industria privata la gestione dei servizi ». Viceversa è radicalmente negativo il giudizio espresso dalla Federazione nazionale dei sindacati postelegrafonici (aderente alla CGL), che nel suo congresso romano del novembre 1921 denuncia il provvedimento come « una trovata della burocrazia e di alcuni gruppi industriali che troverebbero interesse in una sistemazione camorristica dei servizi postelegrafonici » (cfr. *I problemi amministrativi dello Stato discussi dai funzionari. I postelegrafonici e i sindacati*, in « L'Epoca », 23 novembre 1921).

²¹³ ACS, *Pres. Cons., Riforma della Pubblica amministrazione...* cit., b. 16, fasc. 135, sf. 1. La lettera di Giuffrida a Bonomi e la trasmissione dello schema di decreto sono del 22 dicembre 1921.

sciplinari ed esecutivi voluti dal nuovo Ordinamento »²¹⁴.

Di fronte alla gravità della situazione in cui versano i servizi, aggravata — dice Giuffrida — dall'« insofferenza del personale », il rimedio è individuato in una proposta di radicale trasformazione: « l'autonomia dell'Azienda ». Riprendendo esplicitamente il voto della commissione reale Ciuffelli del 1910 e una rivendicazione tradizionale dei congressi del personale²¹⁵, il ministro delle Poste si fa interprete della visione complessiva di quei settori burocratici più « industriali » che egli, anche se ora dalla poltrona ministeriale, continua a rappresentare con coerenza. Due preoccupazioni sono infatti all'origine della proposta: sottrarre i servizi postali alla gestione « politica » del ministero, abolendo il dicastero delle Poste e telegrafi così da porre la nuova azienda al riparo da quelle « vicende della politica (che) impediscono la continuità di indirizzo che sarebbe necessaria »; e recidere, allo stesso tempo, quei « vincoli della contabilità statale (che) le tolgono snellezza e rapidità di movimenti »²¹⁶. L'autonomia di gestione, tradizionale punto di arrivo nell'elaborazione di quella specifica cultura delle riforme che Giuffrida rappresenta sin dall'anteguerra, si coniuga dunque con una nuova e specifica impostazione che vorrebbe innanzitutto garantire la direzione dei grandi servizi pubblici dalle oscillazioni della politica parlamentare: è un motivo parzialmente ine-

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ *Ibid.* Per quanto riguarda i sindacati del personale bisogna rilevare che la più forte tra le associazioni, la Federazione dei sindacati postelegrafici, di tendenza socialista, propone già nel gennaio 1921 un proprio piano per la trasformazione dei servizi statali e per la loro concessione in esercizio alle associazioni del personale costituite in cooperativa (cfr. A. BARBONI, *La barabonda telegrafica*, in « Avanti! », 30 gennaio 1921). Secondo il progetto, messo a punto con vari aggiustamenti nei primi mesi dell'anno, la cooperativa dovrebbe assumere personalità giuridica e rilevare la gestione dell'azienda. Un consiglio centrale e consigli regionali, tutti rigorosamente elettivi, dovrebbero esercitare le funzioni proprie del vecchio consiglio di amministrazione, nonché assicurare la direzione dell'azienda postelegrafica. Il reddito netto dell'impresa sarebbe devoluto in parte ad un fondo di riserva e in parte diviso tra il miglioramento del servizio e i premi al personale. Il bilancio annuale sarebbe sottoposto al controllo del Parlamento (cfr. *La gestione sindacale dei servizi postali, telegrafici e telefonici*, in « Avanti! », 9 aprile 1921). L'autonomia dell'azienda su queste basi viene discussa tra l'altro al citato congresso nazionale della Federazione del 1921, ma qui, accanto alla tesi della gestione diretta, sembra profilarsi quella di un vero e proprio ente autonomo (su tutto rinvio a G. MELIS, *Burocrazia e socialismo...* cit., pp. 185-188).

²¹⁶ ACS, *Pres. Cons., Riforma della Pubblica Amministrazione...* cit. Scrive ancora Giuffrida: « L'intima connessione che i servizi delle comunicazioni PPTT hanno con tutte le attività sociali, la loro estensione, e la loro interdipendenza con tutte le altre forme di comunicazione (...) fanno sì che tutta l'amministrazione dell'Azienda a carattere politico non sia mai libera di curare lo sviluppo dei propri servizi con criteri prevalentemente economici ».

dito, che prelude già alla polemica fascista contro il parlamentarismo come principale fattore dell'inefficienza amministrativa.

Secondo il progetto Giuffrida, « l'esercizio dell'Azienda sarebbe affidato ad un Consiglio di Amministrazione con poteri deliberativi e consultivi chiaramente specifici (...) e ad un Amministratore Generale, di nomina temporanea e con vasta competenza e piena responsabilità. Dal lato tecnico, l'opera di tali organi sarebbe sorretta da un Consiglio Superiore tecnico (...) e dall'Istituto Superiore PPTT. I diversi organi provinciali, la cui costituzione — prosegue il documento — è ora disciplinata da diverse leggi e regolamenti, a seconda che ad essi siano adibiti impiegati ed agenti di ruolo o non, resterebbe inquadrata in un'unica struttura organica per gradi »²¹⁷.

Il modello di riferimento più vicino è naturalmente l'amministrazione ferroviaria (il personale postelegrafico dovrebbe infatti essere suddiviso in 14 gradi, « a simiglianza delle classificazioni in uso presso le Ferrovie »), ma il reclutamento « si intenderebbe impegnativo per l'Amministrazione solo per dieci anni » (art. 20); con la quale disposizione, e con l'altra che prevede l'epurazione quinquennale del personale che per motivi di salute, di incapacità, per scarso rendimento o per indegnità, non sia più utile al servizio (art. 26), l'amministrazione si troverebbe sempre in grado di liberarsi degli impiegati e degli agenti non più idonei »¹⁸.

Anche le forme di retribuzione sono adeguate all'assetto « industriale » che si vuole imprimere all'Azienda: per gli elementi direttivi è prevista un'« indennità di carica »; per gli altri dipendenti « il conferimento di un premio mensile di attività e rendimento, commisurato al numero delle giornate lavorative o alla resa di lavoro, secondo i casi ». « Ciò consentirebbe — commenta Giuffrida — di utilizzare in modo più razionale le attitudini di ciascuno e di stimolare l'attività di tutti »²¹⁹.

Un altro complesso di misure (tra le quali quelle relative alla « responsabilità dei funzionari che per omissione anche colposa, cagionino danno all'azienda ») completa il progetto di questa amministrazione alternativa, per certi versi più simile all'ancora imprecisato modello dell'ente pubblico economico che non a quello dell'azienda autonoma: le assenze per malattia sono sostituite « dalla facoltà di concedere un numero variabile di assenze annuali di riposo, a seconda l'anzianità di servizio », l'istituto dell'aspettativa per motivi di malattia è soppresso, mentre « si attuerebbe la trattenuta dello stipen-

²¹⁷ *Ibidem.*

²¹⁸ *Ibidem.*

²¹⁹ *Ibidem.*

dio ed accessori per tutte le assenze eccedenti quelle consentite per riposo, provvedendo con apposite "Casse di soccorso" a venire in aiuto degli impiegati ed agenti malati». Gli articoli dal 40 al 48, poi, contengono — come dice Giuffrida — «le innovazioni più notevoli»: questa parte del progetto si riferisce alle entrate e alle spese, stabilendo che «l'Amministrazione dovrebbe provvedere alle spese di esercizio con i propri proventi, ed a quelle del perfezionamento dei servizi e del patrimonio con la emissione di obbligazioni redimibili, garantite dallo Stato». Le somme disponibili «sarebbero versate al Tesoro, e produttive di interessi; mentre l'Azienda, a sua volta, corrisponderebbe al Tesoro, a titolo d'imposta, una contribuzione annua del 5% sugli introiti lordi dei prodotti accertati all'ultimo consuntivo»²²¹.

Portato davanti al Comitato interministeriale per la riforma della burocrazia nella seduta del 24 gennaio 1922, il progetto incontra però forti resistenze e viene alla fine accantonato, con l'invito al ministro delle Poste a presentare altre proposte²²². Giuffrida lamenterà qualche giorno più tardi con Bonomi le indiscrezioni alla stampa sui contenuti della riforma, ma dovrà prendere atto, suo malgrado, delle insormontabili difficoltà che vi si oppongono²²³: «Ho studiato un progetto di ordinamento generale dei servizi che il Comitato interministeriale per la burocrazia — col mio consenso — ha deciso di esaminare più tardi» minimizza con il giornalista del «Mondo» che lo intervista; e aggiunge: «Dell'indugio mi avvarrò non solo per completare

²²⁰ *Ibid.* Il progetto prevede anche l'assunzione del personale femminile, ma «solo per l'attribuzione per cui ha i necessari requisiti fisici, ed in proporzioni tali da rendere possibili i turni di lavoro notturno pel quale è vietato l'impiego della donna». È da osservare in proposito che in questo stesso periodo Giuffrida, in una nota inviata alla Presidenza del consiglio, si oppone all'«epurazione» delle telefoniste ausiliarie assunte sulla base del d.lgt. 27 aprile 1919, n. 720, sulla base della considerazione che questa particolare categoria di personale, assunta con contratti a termine della durata di dieci anni, non può — neppure nel caso dell'«epurazione» — essere assimilata alla situazione dell'impiegato pubblico (*ibid.*, sf. 21).

²²¹ ACS, Pres. Cons., *Riforma della Pubblica Amministrazione*... cit., b. 16, fasc. 135, sf. 1.

²²² *Ibid.*, b. 14, fasc. 124.

²²³ *Ibid.*, b. 16, fasc. 135, sf. 1 cit., dove cfr. il comunicato dell'Agenzia «Volta» del 28 gennaio 1922 e la lettera di Giuffrida a Bonomi nella stessa data. Tra le prese di posizione contrarie è da segnalare per la sua autorevolezza quella di L. EINAUDI, *La soppressione del Ministero delle Poste*, in «Corriere della Sera», 29 gennaio 1922, ora in *Cronache...* cit., VI (1921-1922), pp. 532 ss. Einaudi, facendosi portavoce dei circoli liberisti, critica a fondo la soluzione dell'azienda autonoma (più esposta, a suo avviso, alle infiltrazioni clientelari) e conclude proponendo questa radicale alternativa: «Se sul serio si vuole che un servizio sia industrializzato, diamolo agli industriali. Altrimenti è meglio rassegnarsi a che un qualunque servizio, con qualunque nome gestito dallo Stato, sia condotto con criteri politici. Non esiste una linea di mezzo» (p. 534).

e perfezionare il mio lavoro, ma per sottoporlo alle opportune consultazioni, sentendo anche le organizzazioni del personale »²²⁴.

L'esperienza Giuffrida del 1921-22 dimostra però l'inattuabilità, per lo meno in regime parlamentare e in presenza di forti pressioni sindacali o corporative (è sintomatico il cenno del ministro alle « opportune consultazioni » preventive delle organizzazioni del personale), di quel disegno razionalizzatore a lungo coltivato dalle élites nittiane nel dopoguerra e che in definitiva si potrebbe compendiare nell'illusione di poter sottrarre le cosiddette « amministrazioni industriali » al controllo ed ai condizionamenti della politica parlamentare: profondamente (forse persino eccessivamente) fiduciosi nelle potenzialità razionalizzatrici del dirigismo statale, convinti della obiettiva forza di persuasione dei propri argomenti, gli uomini come Giuffrida si scontrano con la complessità e la contraddittorietà di una realtà in movimento, nella quale agiscono forze politiche e sociali non facilmente inseribili nei loro schemi razionalizzatori. Una selezione rigorosa del personale e l'introduzione di rapporti di lavoro regolati con contratti a termine, come auspica Giuffrida, alla vecchia mentalità *routinière*, piccola, nemica delle responsabilità, desiderosa del poco lavoro e paga della scarsa mercede, deve sostituirsi una più moderna e adatta mentalità di lavoratori che sappiano conquistarsi ogni miglioramento morale ed economico, aumentando il loro rendimento di lavoro »²²⁵, dovrebbe prima prevalere sulla sensibilità garantistica di un personale fortemente sindacalizzato; la gestione tecnica ed « industriale » dei servizi, posta al riparo delle « intrusioni » della politica parlamentare (ma anche dai controlli di legalità), dovrebbe affermarsi contro le ragioni del Parlamento in un'epoca caratterizzata da governi deboli in parlamenti ingovernabili; la concezione dell'amministrazione come un'azienda condotta con criteri di mercato e con spirito produttivistico dovrebbe superare i crescenti condizionamenti cui è sottoposto l'apparato pubblico, in un Paese dove la questione burocratica ha assunto storicamente i caratteri di una questione sociale.

In ultima analisi — e qui il discorso tende a farsi più generale — la scon-

²²⁴ *La riforma dei servizi postelegrafonici in una nostra intervista col Ministro Giuffrida*, in « Il Mondo », 31 gennaio 1922.

²²⁵ *Ibid.* Nell'intervista Giuffrida, dopo aver dichiarato che il *deficit* dell'amministrazione ammonta a circa 200 milioni di lire, sottolinea come gran parte delle ricevitorie siano passive: « Se l'azienda potesse agire con criteri esclusivamente industriali ne sopprimerebbe molte — riassume l'intervistatore —; invece deve aumentarle per soddisfare le legittime richieste della popolazione ». « Tutte queste spese, non giustificabili alla stregua di criteri puramente industriali — aggiunge il ministro —, sono però una necessità per la vita nazionale e debbono essere sostenute dal bilancio. Ma vanno considerate a parte quando si fa il conto dell'azienda ».

fitta delle istanze riformatrici impersonate da uomini come Giuffrida nasce dalla mancata comprensione dei caratteri specifici che l'amministrazione pubblica tende ad assumere in una società di massa come quella italiana del dopoguerra: non più una macchina alla quale applicare astratti criteri di produttività aziendale, ma un apparato complesso, sul quale si rovesciano tensioni e domande sociali le più svariate e la cui funzione, lungi dall'esaurirsi nel compito più evidente di fornire servizi, finisce per essere quella, essenzialmente politica, della mediazione tra gli interessi che gravitano sullo Stato e quella, sociale, della integrazione nell'apparato pubblico di gruppi e ceti altrimenti destinati a mantenersi pericolosamente estranei rispetto alle istituzioni.

L'avvento al potere del fascismo, forse per il dinamismo che — come già si è accennato — Mussolini e i suoi ministri si sforzano di imprimere alle attività degli uffici, coincide con una generale ripresa del dibattito sulla razionalizzazione del lavoro amministrativo. È significativo che proprio in questo periodo, a partire specialmente dal 1924, si tenti anche un rilancio della « Rivista delle Comunicazioni », il periodico del ministero diretto da Torquato Carlo Giannini che, dopo un breve periodo di eclissi, viene ora arricchito dell'utile appendice del « Bollettino ufficiale » e presentato dal ministro Colonna Di Cesarò come la sede naturale nella quale studiare i necessari perfezionamenti dei servizi e analizzare le esperienze riformatrici delle amministrazioni straniere²²⁶. Sulla rivista vengono ad esempio pubblicati studi sul nuovo regime di autonomia delle Poste tedesche e notizie sulle esperienze americana e svedese²²⁷, informazioni sui vari casi di « semplificazione » in Italia²²⁸, brevi saggi sulle realizzazioni di un'architettura e di un'edilizia burocratiche che si vanno finalmente facendo attente ai problemi logistici ed ambientali connessi al lavoro d'ufficio²²⁹, rassegne di giurisprudenza, sintesi bibliografiche, statistiche ecc.

²²⁶ G.A. COLONNA DI CESARÒ, *Presentazione*, in « Rivista delle comunicazioni », XVII (1924), n. 1.

²²⁷ *Il nuovo regime di autonomia dell'Amministrazione postale tedesca*, in « Rivista delle comunicazioni », XVII (1924) n. 11, ma anche ING. ROPER, *La Posta non è un'impresa finanziaria*, *ibid.*, n. 1 (sul caso degli USA) e *Il servizio dei vaglia postali in Svezia*, *ibidem*.

²²⁸ Tra le esperienze italiane analizzate cfr. *L'impianto telefonico al Ministero degli Esteri (Palazzo Chigi)*, *ibid.*, 1924, n. 6; in questo periodo viene anche riattivata la posta pneumatica a Roma (cfr. *Poste pneumatiche*, in « Il Giornale d'Italia », 11 gennaio 1923).

²²⁹ U. LEONI, *Il nuovo palazzo delle Poste e dei Telegrafi di Catania*, in « Rivista delle comunicazioni », XVII (1924), n. 1 (con osservazioni sulla disposizione dei locali nei nuovi edifici pubblici); *Id.*, *Il nuovo palazzo postale e telegrafico di Palermo*, *ibid.*, n. 7, R. DE VITO, *Ascensori in servizio pubblico*, *ibid.*, n. 9.

Giannini, che anche in questa fase resta soprattutto interessato ai problemi della razionalizzazione del lavoro, guarda all'esempio delle grandi amministrazioni americane (pubbliche e private) ed ai nuovi assetti delle comunicazioni nella moderna società industriale, ma coltiva anche — riprendendo e valorizzando un'idea tipica della tradizione riformista delle Poste e telegrafi — il progetto dell'azienda autonoma²³⁰; al suo fianco lavora un gruppo di funzionari attenti alle tematiche della produttività dei servizi, frequentemente integrato da esperti esterni come l'ex socialista Umberto Bianchi. Particolarmente significativo il dibattito sulle forme organizzative delle Poste e telegrafi, ad ulteriore riprova che il progetto Giuffrida, benché caduto, non nasceva tuttavia dal nulla ma trovava solidi riferimenti nella cultura e nella tradizione della burocrazia postelegrafica. Mario Galluppi De Gregorio sostiene nel 1923 una radicale modifica della legge della contabilità generale dello Stato, in modo da conferire all'amministrazione postale « elasticità e libertà di esecuzione »²³¹; Luigi Ghezzi propone la costituzione di una grande azienda statale delle Comunicazioni, « la quale — scrive — potrebbe non costituire propriamente un Ministero pur avendo un'importanza di primissimo piano nella compagine statale », ma che sarebbe condotta « tecnicamente bene, come le imprese private » e naturalmente sarebbe il più possibile esentata da controlli troppo penetranti²³². Anche Bianchi, intervenendo nel 1925 sul problema telefonico e in particolare sulla gestione statale dei servizi internazionali ed interurbani una volta completata la cessione ai privati delle reti urbane, affronta il tema della « industrializzazione », suggerendo la formula della « compartecipazione statale »: la quale — scrive — « rende autonomo l'esercizio e lo difende dalle ingerenze politiche centrali e locali; facilita i finanziamenti; libera la gestione dalle ingombranti formalità burocratiche; snellisce la direzione tecnica favorendo l'apporto delle libere competenze; rende lo Stato partecipe

²³⁰ Come esempio delle influenze sul dibattito dei modelli americani cfr. gli articoli di Giannini: *Il traffico a New York*, in « Rivista delle comunicazioni », XIX (1926), n. 1, e *Scienza del traffico e problemi urgenti*, in « Rivista di politica economica », XIII (1923), pp. 926 ss. (che è la prolusione dello stesso Giannini al corso di scienza del traffico da lui tenuto presso la scuola degli ingegneri di Roma). Sull'autonomia aziendale è soprattutto da vedere T.C. GIANNINI, *Autonomia o gestione dei pubblici servizi?* in « Echi e commenti », II (1921), pp. 13-14: in quest'articolo, scritto in un periodo ancora contrassegnato da influenze sindacali, Giannini già si contrapponeva alla ventilata gestione diretta da parte di cooperative del personale in nome del nuovo modello della azienda autonoma.

²³¹ M. GALLUPPI DE GREGORIO, *Il deficit dell'azienda postelegrafonica*, in « Rivista delle società commerciali », XIII (1923), n. 1, pp. 27-28.

²³² L. GHEZZI, *Il Ministero delle Comunicazioni*, in « Rivista delle comunicazioni », XVII (1924), n. 7.

degli utili e ne garantisce il quotidiano e diretto controllo; inserisce nell'Azienda la molla dell'interesse privato »²³³.

Nell'archivio della Presidenza del consiglio il primo cenno al ministero delle Comunicazioni reca la data del 15 settembre 1923. Un breve appunto non firmato (probabilmente un promemoria per uso interno) propone di costituire « un organismo centrale, che, opportunamente integrato con gli altri organismi che esercitano le comunicazioni, dovrà costituire un efficace propulsore del movimento economico della Nazione »²³⁴. Alla nuova amministrazione dovrebbero far capo sia i servizi delle Poste e telegrafi che quelli della Marina mercantile, ma ad essa — precisa la nota — « non si potranno dare (...) fisionomia e caratteri autonomi »: « La nuova Amministrazione nelle grandi linee deve essere riportata sotto la forma organica delle altre Amministrazioni centrali dello Stato, tenendo particolarmente conto del carattere eminentemente industriale dei suoi servizi, evitando beninteso di riportare il nuovo organismo al punto opposto della burocratizzazione dei servizi stessi e del loro funzionamento »²³⁵.

Il documento è importante perché consente di stabilire come alcune delle idee-guida applicate nel 1924, quando viene istituito il nuovo ministero unico, fossero sostanzialmente definite già da circa un anno, e soprattutto prima che il ministro presentato dalla propaganda come il solo ideatore della riforma, Costanzo Ciano, fosse chiamato alla direzione del dicastero²³⁶.

²³³ U. BIANCHI, *Per un nuovo assetto del servizio telefonico interurbano*, *ibid.*, XVIII (1925), n. 1. Il progetto di Bianchi tenta di conciliare le esigenze « di un servizio di natura così politicamente ed economicamente delicata » con « la competenza industriale ed il maggior fervore dell'attività privata ». La formula proposta riprende esplicitamente il dibattito aperto già durante la guerra da Maffeo Pantaleoni (del quale cfr. *Note in margine alla guerra*, Bari 1917, soprattutto per il cap. VII dedicato allo « Stato azionista ») e proseguito da autori come Alliata, De Simone e Lanzillo (A. ALLIATA, *La compartecipazione statale alle imprese private*, Roma 1923; F. DE SIMONE, *Lo Stato azionista*, Napoli 1923; A. LANZILLO, *Il patrimonio mobiliare dello Stato*, in « Il Popolo d'Italia », 17 marzo 1923: ma su tutto si tornerà nel cap. 5 di questo lavoro). Per quel che invece riguarda direttamente il sistema telefonico cfr. N. FANCELLO, *L'impostazione nazionale del problema telefonico*, in « Il Popolo d'Italia », 27 ottobre 1923, anch'egli favorevole a prefigurare la partecipazione azionaria dello Stato ad un unico ente nazionale cui affidare l'attuazione « di un indirizzo unico della telefonia nazionale ».

²³⁴ ACS, *Pres. Cons., Riforma della Pubblica Amministrazione...* cit., b. 21, fasc. 155: ma le prime indiscrezioni erano già apparse sulla stampa durante l'estate precedente (cfr. *Un nuovo Ministero delle Comunicazioni?* in « Il Popolo d'Italia », 11 agosto 1923).

²³⁵ ACS, *Pres. Cons., Riforma della Pubblica Amministrazione...* cit., b. 21, fasc. 155. Un giudizio fortemente critico sulla politica postelegrafica del governo fascista è in G. MATTEOTTI, *Un anno di dominazione fascista*, ora in *Il riformismo socialista italiano*, a cura di O. PUGLIESE, Venezia 1981, pp. 171-72.

²³⁶ Ciano diventa ministro il 5 febbraio 1924. Sarà ministro delle Comunicazioni dal 3 mag-

Dunque, non più un'azienda o addirittura un ente autonomo, come nel progetto Giuffrida del 1921 e nelle elaborazioni della « Rivista delle Comunicazioni », ma « una grande Amministrazione di esercizio », che « come tale (...) deve avere modi e possibilità, attraverso i suoi organi, di svolgere attività agile, spedita ed aperta a qualsiasi iniziativa »²³⁷.

Il dibattito che si svolge all'interno del governo e nel fascismo nell'ultimo scorcio del 1923, quando il nuovo ministero prende definitivamente forma, consente di intravedere una potenziale pluralità di soluzioni: i riformatori più arditi, sulla linea di una semplificazione esasperata delle strutture di governo, puntano alla fusione nel nuovo dicastero non solo dei servizi postelegrafonici e della marina mercantile, ma persino dei lavori pubblici (così, ad esempio, Buzano sul « *Popolo d'Italia* », nel quadro di un disegno che vorrebbe contemporaneamente ridurre Esteri ed Interno ad un unico ministero degli Affari politici, dal quale far dipendere anche i governatori delle Colonie)²³⁸; il fascismo intransigente intravede la possibilità di una più stringente direzione politica a spese delle amministrazioni autonome dipendenti dal dicastero, specialmente di quella ferroviaria la cui autonomia è denunciata come fonte di burocratizzazione e di corruzione²³⁹; l'ala efficientista della burocrazia, specie di quella postelegrafonica, coglie l'opportunità che le si offre per perorare una ristrutturazione dei servizi che ne ristabilisca l'assetto tradizionale, sconvolto con la fusione dei ruoli del personale dopo il decreto De Stefani del novembre 1923²⁴⁰.

gio dello stesso anno e resterà nella carica sino al 30 aprile 1934. La sua attività è sintetizzata in C. CIANO, *Dieci anni di attività al Ministero delle Comunicazioni*, Roma 1939, che è una raccolta dei discorsi parlamentari preceduta da brevi medaglioni sul personaggio a firma dei suoi principali collaboratori.

²³⁷ ACS, *Pres. Cons.*, *Riforma della Pubblica Amministrazione*.. cit., b. 21, fasc. 155.

²³⁸ E. BUZANO, *La semplificazione dei servizi pubblici. I primi provvedimenti*, in « *Il Popolo d'Italia* », 28 luglio 1923.

²³⁹ C. DE VECCHI, *Le Ferrovie dello Stato*, in « *Il Popolo d'Italia* », 26 aprile 1924. Sulle polemiche, specie con il « *Corriere della Sera* », cfr. *Il Ministero delle Comunicazioni e la responsabilità ministeriale*, *ibid.*, 14 maggio 1924. In difesa dell'autonomia ferroviaria — ma anche, implicitamente, dei suoi stessi poteri — si pronuncia già alla fine del 1923 il commissario straordinario alle Ferrovie Torre, secondo il quale « il progettato Ministero delle Comunicazioni non potrà portare né ad una sensibile riduzione degli uffici né ad un miglioramento delle funzioni dell'Amministrazione dello Stato, data la sostanziale differenza tra le diverse Amministrazioni » (cfr. sul punto ACS, *Pres. Cons.*, *Gab.*, *Atti*, 1924, 1.1.2/847).

²⁴⁰ Con il r.d. 13 dicembre 1923, n. 2899, le direzioni provinciali delle Poste e le direzioni compartimentali dei servizi elettrici erano state sostituite da 34 direzioni compartimentali, e ciò in omaggio alla fusione dei rispettivi personali in un unico ruolo come stabilito dal r.d. 11 novembre 1923, n. 2395. La riforma, ispirata a criteri di rigida semplificazione, aveva tuttavia in-

Il progetto del ministro Ciano, concretizzato nel decreto legge che alla fine dell'aprile 1924 istituisce il ministero delle Comunicazioni, raccoglie solo in parte le istanze implicite in queste divergenti posizioni: da un punto di vista esteriore, la unificazione in un unico dicastero dei servizi delle poste e dei telegrafi, della marina mercantile e delle ferrovie sembra rispondere al criterio della riduzione dei ministeri (in aderenza del resto con la più generale tendenza verso le fusioni, nella convinzione che, sfoltendo l'articolazione della compagine governativa, se ne possa anche accrescere la funzionalità)²⁴¹; ma in realtà il provvedimento è solo il primo passo verso un assetto originale che troverà piena realizzazione nel biennio successivo: al termine della fase « ~~co-~~ *coordinamento* » il ministero delle Comunicazioni si troverà essenzialmente ad essere « il capo delle aziende di Stato di tipo industriale », con un ruolo — come si vedrà meglio più avanti — di coordinamento e di supervisione personale sull'andamento delle tre amministrazioni autonome che verranno a dipendere dal ministero²⁴².

In realtà il problema fondamentale che la classe dirigente fascista si trova a dover risolvere è quello della conciliazione tra la ricerca di formule organizzative adatte all'esercizio di « amministrazioni industriali », che per essere grandi servizi pubblici sono necessariamente condizionate al mantenimento di

contrato la ostilità delle due burocrazie e creato oggettivamente notevoli disagi: in proposito cfr. AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-25, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 325. Con r.d. 1 maggio 1924, n. 770, l'applicazione del nuovo ordinamento « unificato » viene perciò sospesa per un anno, in attesa della riforma generale dell'amministrazione postelegrafonica.

²⁴¹ La politica delle « fusioni », oltre a corrispondere — come è stato messo ormai in luce dalla storiografia sul fascismo — ad esigenze di ordine prettamente politico (consentire a Mussolini il controllo personale e diretto di larga parte dell'attività di governo in una fase nella quale la dittatura non è ancora instaurata), deriva probabilmente anche dalla convinzione che tutti i problemi connessi all'attività di governo possano risolversi, per così dire, a livello dei raccordi politici, così che una fusione dei vertici viene vista come il passaggio fondamentale per raggiungere la massima univocità nell'esecuzione amministrativa. Su questo terreno la cultura istituzionale del fascismo sconta probabilmente la mancata comprensione della questione amministrativa come nodo essenziale per il funzionamento dello Stato: poiché l'amministrazione è concepita soprattutto come una « macchina », militaristicamente predisposta all'obbedienza gerarchica, è naturale che si pensi possibile guidarla attraverso i ministri fascisti, o addirittura attraverso la supervisione di quella specie di ministro polivalente che è, già in questo primo periodo, Benito Mussolini. Sui problemi del governo fascista in tutta questa fase, nonché sul rapporto tra Presidente del Consiglio e ministri, cfr. soprattutto E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio...* cit., pp. 311 e seguenti.

²⁴² Cfr. la relazione della Giunta generale del bilancio, sottocommissione Lavori pubblici, economia nazionale e comunicazioni (relatore V. Casalini) sullo stato di previsione della spesa del ministero delle Comunicazioni per l'esercizio finanziario 1926-27, in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-26, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 689 A e bis-A, 689 ter-A.

determinati *standards* di efficienza, e la affermazione della guida politica sull'amministrazione, sia essa perseguita come il corollario irrinunciabile di una visione criptolibérale dei rapporti politica-amministrazione (con riferimento obbligato, in questo caso, alla quasi secolare polemica contro « le ingerenze »* o sia invece ricercata come il passaggio necessario verso la compiuta fascistizzazione dello Stato liberale. Nel difendere l'istituzione del ministero delle Comunicazioni, e nel sostenere l'opportunità di porre il ministro a capo del Consiglio di amministrazione ferroviario, « Il Popolo d'Italia » scrive, in polemica diretta con il « Corriere della Sera » e con le posizioni della democrazia liberale, una pagina assai significativa:

« Il Ministro delle Comunicazioni, il Governo del Re devono o no rendere conto al Parlamento ed al Paese dell'andamento delle ferrovie? Secondo il nostro ordinamento costituzionale è ammessa la delega della responsabilità ministeriale ad un organo tecnico politicamente irresponsabile? E se il Ministro è responsabile e non sono ammesse deleghe in materia, si potrà negare allo stesso Ministro la potestà di fare e di non fare, di coordinare la parte ferroviaria con le altre branche del suo Dicastero, di imprimere a tutti i servizi che da lui dipendono quell'impulso personale che può imprimere solamente chi è tenuto a rispondere di ciò che fa o omette di fare? »²⁴³.

La tesi della piena responsabilità ministeriale davanti al Parlamento, mentre ripropone ancora una volta il mito propagandistico di un fascismo « continuista », erede della vocazione statutaria propria della vecchia Destra, vuole anche significare una critica all'autonomia della burocrazia e, in questo caso, un attacco diretto alle prerogative di quell'alta burocrazia tecnica che, di fatto, dirige i grandi servizi pubblici: il decreto che disciplina la competenza del Consiglio di amministrazione e del direttore generale delle Ferrovie colloca infatti al centro dell'amministrazione il ministro, delegando agli altri due organi compiti di assistenza e di ausilio; il Consiglio, che già nell'ordinamento del 1907 era stato disegnato come un organo deliberativo, è ora trasformato in consesso consultivo, mentre il ministro, che nel vecchio ordinamento vistava le deliberazioni esercitando un semplice potere di veto, acquista adesso la responsabilità della direzione dell'Azienda²⁴⁴.

Ai primi dell'agosto successivo Ciano trasmette alla Presidenza del con-

²⁴³ *Il Ministero delle Comunicazioni e la responsabilità...* citato.

²⁴⁴ R.d.l. 22 maggio 1924, n. 868. Sull'assetto delle ferrovie agli inizi del secolo e dopo la riforma fascista cfr. la voce *Ferrovie dello Stato* di A. MOCCHI, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano 1968, pp. 222 ss. e, dello stesso autore, *Ferrovie dello Stato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VII, Torino 1961, pp. 234 ss. In generale cfr. C. CIANO, *Stato ed economia in Italia tra le due guerre mondiali*, Pisa 1975.

siglio uno schema di decreto in 16 articoli sull'« ordinamento dell'Amministrazione postale, telegrafica e telefonica » nel quale il rapporto tra i poteri del ministro e l'autonomia amministrativa dei servizi è posto con chiarezza ancora maggiore. Il progetto, elaborato personalmente dal ministro (e sarà questa un'ulteriore riprova del ruolo nuovo di Ciano, che la propaganda presenta come la tipica figura del ministro-tecnico, portatore allo stesso tempo di una specifica competenza professionale e di una forte tensione politica)²⁴⁵, mira essenzialmente a « sottrarre l'Amministrazione al potere illimitato che viene, in alcuni casi, esercitato dalle Direzioni Generali ed a contemperare le influenze politiche dei Gabinetti con le necessità industriali dell'azienda »²⁴⁶:

« Se infatti si considera come si estrinseca attualmente l'opera dei Ministri e degli organi burocratici nella emanazione di determinati provvedimenti — scrive Ciano a Mussolini, accompagnando lo schema di decreto — si vede che, mentre la manifestazione della volontà può provenire dal Ministro, la preparazione del provvedimento rimane sempre esclusivamente affidata agli organi dell'Amministrazione che, o possono esorbitare nel mandato ricevuto presentando al visto divenuto quasi formale dello stesso Ministro provvedimenti che, all'attuazione pratica non coincidono con le finalità proposte dal Capo dell'Amministrazione, o possono, ove le direttive del Ministro contrastino con i loro criteri, opporre una resistenza che, mentre per la sua stessa natura sfugge con facilità a qualsiasi sanzione, riesce il più delle volte a raggiungere lo scopo per il sopravvenire di una crisi di Governo »²⁴⁷.

Scartata la soluzione di un controllo puramente formale, secondo i modi del governo parlamentare, e criticata d'altra parte la scelta del suo predecessore Colonna di Cesarò (che « credette di poter ovviare agli inconvenienti creando presso il gabinetto dei veri e propri uffici incaricati della trattazione diretta e completa di affari di competenza delle varie Direzioni Generali »,

²⁴⁵ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1924, 1.1.2/3054. La lettera di trasmissione, firmata da Ciano, porta la data del 3 agosto. Nella premessa il ministro chiarisce di non aver voluto ricorrere, « come altri fece, al prevalente consiglio di esperti estranei all'Amministrazione in quanto, se è vero che i pareri che può fornire l'ambiente interessato non sono sempre i più spassionati, è pur certo che il consiglio di estranei, peccando spesso di eccessiva teoria, può nella pratica riuscire inattuabile ». Che Ciano, « figura sostanzialmente di secondo piano del fascismo », un moderato che non doveva essere male accetto né agli ambienti monarchici né a quelli militari né a quelli economici e che era in gran parte estraneo ai gruppi fascisti » (così R. DE FELICE, *Mussolini il fascista...* cit., II, p. 349, in nota), sia rimasto ininterrottamente alla guida del dicastero per un decennio è un'altra riprova che le sue qualità di « tecnico » alla guida di un'amministrazione « tecnica » lo posero al riparo dai frequenti rimpasti di governo. Sebbene — non va dimenticato — qui alla professionalità si univa il carisma personale dell'eroe di guerra, in un'epoca nella quale il passato combattentistico diveniva requisito per le cariche pubbliche.

²⁴⁶ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1924, 1.1.2/3054 citato.

²⁴⁷ *Ibidem*.

una specie di superburocrazia parallela)²⁴⁸, Ciano si pone il problema di come attuare efficacemente la responsabilità ministeriale (unica via per assicurare al fascismo il pieno controllo dell'apparato burocratico) senza con questo cadere nel « pericolo accennato dell'influenza politica negli atti amministrativi »²⁴⁹.

« Occorre — scrive — (...) la creazione di un organo che, senza diminuire l'importanza o la responsabilità dei singoli Direttori Generali, anzi accrescendola, ne armonizzi la volontà con quella di altri esperti e dello stesso Capo dell'Amministrazione, non più arbitro questi della creazione di un provvedimento, o chiamato a sanzionarlo col suo semplice visto formale, ma effettivo collaboratore negli affari amministrativi e nella loro genesi fino all'attuazione »²⁵⁰.

Non è difficile scorgere in queste preoccupazioni l'influenza del dibattito sviluppatosi sin dai primi anni Venti nel movimento fascista sui contrapposti temi della politicizzazione dell'amministrazione e della valorizzazione delle competenze professionali; così come si intuisce il disagio dei nuovi governanti di fronte ad una burocrazia che si è in gran parte formata nell'età liberale e la cui conquista ideologica si presenta, proprio nel 1924-25, come uno dei capitali traguardi del nuovo regime. La tradizionale soluzione del rafforzamento della responsabilità ministeriale (che in parte è proprio la linea sulla quale si è sviluppata la riforma De Stefani) da sola non può bastare, perché a parte la sua concreta attuabilità, mortifica quelle stesse competenze professionali dei burocrati che il fascismo proclama invece di voler potenziare; d'altra parte raccogliere le spinte corporative per una maggiore autonomia delle burocrazie tecniche significherebbe imboccare la strada, gravida di conseguenze sconosciute, di uno sbocco tecnocratico della « rivoluzione fascista ». Il tentativo del quale Costanzo Ciano è protagonista come primo titolare del nuovo ministero delle Comunicazioni è appunto quello di trovare un punto di sintesi e di mediazione tra queste possibili ma inaccettabili soluzioni, recuperando in parte — come egli stesso afferma — l'elaborazione e « il programma della antica Federazione dei Sindacati postelegrafonici, (...) programma che, sfrondata delle sue parti che risentono eccessivamente delle idee politiche di coloro che lo formularono, appare razionalmente studiato e rispondente ai veri interessi di questa Amministrazione »²⁵¹. Il modello organizzativo che alla fine sarà adottato, con il decreto dell'aprile 1925 sull'Azienda postale, telegrafica e telefonica, cercherà di rispondere appunto a questo coacervo di problemi sforzandosi di individuare per essi una soluzione « fascista ».

²⁴⁸ *Ibidem.*

²⁴⁹ *Ibidem.*

²⁵⁰ *Ibidem.*

²⁵¹ *Ibidem.*

III

BUROCRAZIA E FASCISMO

1. — *I burocrati in camicia nera?* La più eloquente testimonianza sui problemi del rapporto tra fascismo e burocrazia, a una settimana appena dalla marcia su Roma, è del nittiano Oliviero Savini Nicci. « A palazzo Viminale — scrive l'ex capo di gabinetto di Bonomi al suo protettore Nitti — regna ancora il caos. I funzionari amici sono stati allontanati quasi tutti dai Gabinetti. C'è solo il prefetto Goffredo con Mussolini, il prefetto Moroni con Finzi, tal commendator Felice Ferrari (caposezione) con Acerbo. Di più c'è il commendator Gatti (consigliere di prefettura) alla stampa »¹.

È appena l'8 novembre 1922 e già il problema della « conquista della burocrazia » o della continuità di uomini e costumi appare tra quelli cruciali del momento. La mappa dei rapporti di forza all'interno dei ministeri segnala implicitamente tutte le ambiguità di un movimento « rivoluzionario » giunto al potere con la benedizione del re e con la connivenza di una parte delle classi dirigenti. Prosegue Savini Nicci:

« Goffredo è compaesano di Salandra, e fu prefetto a Rovigo dove si lasciò dominare dai fasci. Fu conosciuto là dall'on. Finzi. È funzionario di valore: mente chiara e penna pronta e forbita. Ma ha un carattere impossibile: è proprio repellente. Ha funzioni puramente amministrative, poiché comandano Michele Bianchi e l'aiutante di campo di Mussolini, i quali sorvegliano tutto. Moroni invece ha una posizione forte. È giovane di valore: equilibrato, competente, simpatico. Siccome Mussolini ha ceduto l'amministrazione dell'Interno al Finzi, il Moroni può far molto. Acerbo si occupa solo di collaborare con il Presidente per l'azione politica. Il Ferrari

¹ ACS, *Fondo Nitti*, *Carteggio*, fasc. 922, « Savini O. » cit., da Savini Nicci a Nitti, 8 novembre 1922.

è stato scelto a suo capo di gabinetto perché fu suo commilitone. Tutti gli altri addetti ai gabinetti sono camicie nere o simpatizzanti. Al Viminale si lavora fino alle 2-3 di notte. Finzi esce a quest'ora: Mussolini lascia il tavolo verso la mezzanotte. È impressione generale che molta acqua sarà messa nel vino fascista. È naturale. C'è da temere qualche sciabolata data all'impensata, per incompetenza, falsa cognizione o per fervore partigiano. È tutto un insieme di valori mediocri, di buon volere, ma ignari degli ingranaggi delle rispettive amministrazioni»².

È un'analisi lucida, per quanto forse Savini sottovaluti la capacità di tenuta politica del fascismo: non c'è che attendere la naturale evoluzione. L'avvenire è di V.E. sono le ottimistiche previsioni poste a chiusura della lettera a Nitti)³: vi si documenta l'integrazione istantanea di parte del personale dirigente dell'amministrazione nella «conquista» fascista dello Stato, l'operosità frenetica dei nuovi ministri in camicia nera, la crisi di un potere ancora ignaro dei meccanismi della macchina burocratica. Intorno alla metà degli anni Venti i temi adombrati in questa precocissima diagnosi diverranno oggetto, in coincidenza con la crisi politica successiva al delitto Matteotti, della polemica sulla mancata fascistizzazione dei ministeri, condotta con nuovo vigore dai settori più intransigenti del fascismo.

Al di là dei molti spunti offerti dal dibattito politico (che pure, di per sé, rappresentano segnali più che eloquenti) non mancano del resto gli episodi emblematici delle tensioni presenti in questa fase all'interno dell'amministrazione. Sino al 1925 la fascistizzazione procede con estrema lentezza e non senza evidenti battute d'arresto. Nell'Azienda ferroviaria, che risulterà alla fine l'apparato nel quale l'«epurazione» fascista incide più a fondo⁴, il commissario straordinario Edoardo Torre, esponente del fascismo piemonte-

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ Cfr. S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale*, cit., p. 53, che a sua volta richiama E. RAGIONIERI, *Dall'Unità ad oggi. La storia politica e sociale*, cit., IV, t. 3, p. 2125. Sui 65.274 dipendenti statali esonerati per scarso rendimento al 30 aprile 1924, 46.566 sono ferrovieri. Per una sintesi più generale dell'«epurazione» del 1923-24 cfr. i dati, aggiornati al 30 aprile 1924, in R. DEFELICE, *Mussolini il fascista*, cit., I, p. 397 in nota: in totale i 65.274 eliminati sono così distribuiti: Giustizia 345; Lavori pubblici 205; Poste e telegrafi 8.621; Ferrovie 46.566; Colonie 14; Economia nazionale 57; Esteri —; Guerra 3.360; Marina mercantile 140; Finanze 155; Marina militare 3.328; Interno 315; Emigrazione 12; Istruzione 2.156. Da tener presente anche la Tabella delle riduzioni di posti apportate nei ruoli organici del personale dell'Amministrazione dello Stato, in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 284, disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del ministero delle Finanze per l'esercizio finanziario 1925-26: secondo questa fonte, sicuramente parziale (tra l'altro non conteggia l'Azienda ferroviaria) i posti ridotti sarebbero 1.083, così suddivisi: Finanze 692; Esteri 4; Colonie 7; Istruzione 120; Interno 105; Lavori pubblici 36; Comunicazioni 8; Guerra 71; Marina 8; Economia nazionale 27.

se, ha dovuto impegnarsi in un difficile braccio di ferro con la burocrazia tradizionale prima di poter avere ragione, grazie anche all'intervento personale di Mussolini, dell'opposizione del direttore generale Alzona⁵. Agli inizi del 1923 « la crisi di villa Patrizi », originata — come scrive « L'Epoca » — dal conflitto insanabile « tra due mentalità, due metodi, due età »⁶, è divenuta così acuta da costringere lo stesso presidente del Consiglio a rivolgersi al funzionario « ribelle » con una lettera personale che appare un documento in certa misura esemplare dei complessi rapporti tra il fascismo appena giunto al governo e l'alta dirigenza amministrativa:

« Caro Alzona — scrive dunque Mussolini il 25 luglio 1923 —, l'Alto Commissario per le Ferrovie, on. Torre, parecchie volte mi ha significato il suo desiderio che Ella rassegnasse le dimissioni da Direttore Generale delle Ferrovie. Io ho tardato a scriverLe questa lettera perché credevo che a un dato momento la situazione potesse migliorare. Ciò non è avvenuto. In realtà mi rendo conto che non si possono governare le Ferrovie in tre. Per il risanamento delle Ferrovie, come per il risanamento di ogni altra Azienda, l'unità del comando e dell'azione è strettamente necessaria. Mentre La ringrazio per l'opera prestata in questi mesi di governo fascista, mi affretto a darLe attestazione della mia personale simpatia, (assicurandoLe) che io mi riprometto di darLe in altra sede, il giusto segno della mia gratitudine »⁷.

Il « caso Alzona », come subito lo definisce la stampa di opposizione, consente di decifrare più da vicino un versante della politica fascista verso

⁵ Edoardo Torre viene nominato commissario per le Ferrovie nel dicembre 1922. Nel febbraio successivo il governo sopprime la commissione parlamentare di vigilanza sull'amministrazione ferroviaria presieduta dal sen. Riccardo Bianchi (cfr. la critica del « Corriere della Sera », *La vigilanza sulle Ferrovie e la soppressione della Commissione*, 4 febbraio 1923).

⁶ Cfr. « L'Epoca », 3 marzo 1923; sul quotidiano romano cfr. anche *Il riordinamento delle ferrovie*, 1 maggio 1923, dove si riporta il programma in 17 punti di Torre per il risanamento dell'azienda. All'origine del contrasto tra Alzona e Torre c'è un provvedimento con il quale il commissario, senza interpellare il direttore generale, esonera 32 funzionari, tra i quali gli ingegneri Alessandri e Sapuppo, vice-direttori generali e stretti collaboratori di Alzona. Sull'episodio il « Corriere della Sera » conduce, nei mesi di aprile e maggio, un'intensa campagna di stampa.

⁷ ACS, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio riservato (1922-1943)*, b. 15, fasc. 216/R, sf. 1, « Torre E. », lettera di Mussolini ad Alzona, 25 luglio 1923. Per completezza cfr. la precedente lettera 4 giugno 1923 di Torre a Mussolini: in essa il commissario straordinario chiede esplicitamente l'esonero di Alzona soprattutto « perché — scrive — la sua permanenza crea uno stato di disagio sia nei Capi Servizio, sia nel Commissariato stesso, che trova spesso nel Direttore Generale degli ostacoli allo svolgersi del suo programma di risanamento dell'Azienda, ostacoli che ben spesso assumono la forma di vero e proprio ostruzionismo ». Alzona si dimetterà ai primi di agosto: una nota dell'« Agenzia di informazioni » ripresa dal « Popolo d'Italia » informa che le dimissioni sono state rassegnate « dal tecnico venerando, che per le sue doti, avrebbe avuto un segno tangibile in premio dalla nazione » (*A proposito delle dimissioni del comm. Alzona*, in « Il Popolo d'Italia », 5 agosto 1923).

l'amministrazione tuttora poco indagato. Nel conflitto con Torre, Alzona rappresenta le resistenze di una burocrazia « tecnica » di alte tradizioni come quella ferroviaria e il disagio che questa *élite* mostra di sentire nei confronti dei propositi fascisti di una rapida politicizzazione delle Ferrovie; ma in termini più generali è anche l'esponente della vecchia amministrazione giolittiana, per più fili collegato al mondo della grande industria e alla politica liberale⁸.

L'atteggiamento di Mussolini in proposito è molto significativo, perché, pur aderendo in sostanza alla richiesta di Torre, il presidente del Consiglio scrive al funzionario con un tono e con un linguaggio che suonano più di mediazione che di traumatica rottura. Assai interessante appare poi l'argomento addotto da Mussolini per giustificare il precoce « *dimissionamento* » di Alzona, il cenno cioè a quell'« unicità del comando e dell'azione » che appare al capo del fascismo come una condizione imprescindibile per risanare l'Azienda: qui non è difficile individuare un modello di gestione amministrativa — fondato sulla responsabilità dei capi, sulla pronta esecuzione dei subalterni, sull'attenuazione o addirittura sull'esclusione dei controlli esterni — che appartiene interamente alla « cultura dell'efficienza » e che appare — quel che più conta — in evidente contraddizione con l'ispirazione legalistica dell'intera riforma De Stefani. Non è casuale che, proprio in questi stessi giorni ed in riferimento alla stessa vicenda, Luigi Einaudi pubblichi sul « Corriere della Sera » un pacato articolo nel quale invece si difende con non improvvisati argomenti il mantenimento nell'Azienda ferroviaria dello schema « tripartito » articolato sul controllo parlamentare, sul consiglio di amministrazione (« solo eccezionalmente sostituito — dice Einaudi — dal commissario ») e

⁸ Così sostiene Torre nella lettera citata a Mussolini. Secondo il commissario « il comm. Alzona è strettamente legato alla Miani & Silvestri, ditta fornitrice dello Stato, della quale era consigliere delegato »; la sua opposizione sarebbe ispirata e fomentata dal « Corriere della Sera ». Sui rapporti tra Alzona e certi ambienti economici, soprattutto lombardi, cfr. *ibid.*, il telegramma cifrato del prefetto di Milano Lusignoli (5 marzo 1923), nel quale il funzionario riferisce di avere ricevuto da un gruppo di industriali, tra i quali Benni, la raccomandazione « che, qualunque sia la decisione che il Governo prenderà, sia tenuto nel massimo conto valore morale Alzona, nonché sacrifici da lui fatti nell'abbandonare una posizione alta sicura redditizia che aveva nell'industria ». Nella risposta — implicitamente rivolta allo stesso Lusignoli, che Mussolini ritiene evidentemente latore non del tutto disinteressato del messaggio — il presidente del Consiglio scrive: « V.E. avrà la cortesia di significare ai signori Benni e Olivetti e compagni che non si impressionino a vuoto e che ad ogni modo per il Fascismo nessuno è necessario, inamovibile, insostituibile, se così fosse i 50 mila impiegati reclamerebbero ognuno il suo diritto di rimanere al proprio posto ». Copia di quest'ultimo scambio di telegrammi è inviata da Mussolini per conoscenza al commissario Torre.

su un direttore centrale con competenza tecnica: tutti organi autonomi, perfettamente adatti a convivere, necessari tutti al buon andamento dell'azienda⁹. Einaudi, come Mussolini, si appella al principio che la gestione di un grande servizio industriale richiede un'organizzazione adeguata: ma per il professore liberale questo risultato si ottiene con una specie di distribuzione costituzionale dei poteri tra i vari organi dell'Azienda, per il capo del fascismo invece con l'accrescimento di tutte le funzioni direttive sotto il controllo, politico oltreché tecnico, di un solo commissario. La consonanza raggiunta in questi stessi mesi sui provvedimenti razionalizzatori di De Stefani si rovescia in questo caso in una radicale divergenza di vedute.

Non sempre il fascismo può procedere nei confronti della burocrazia con determinazione altrettanto spregiudicata. Alla fine del primo anno « fascista », quando i direttori generali dei ministeri si recano a palazzo Viminale per i tradizionali auguri di capodanno al presidente del Consiglio, gran parte dei funzionari schierati attorno a Mussolini è ancora di estrazione prefascista e qualcuno ha superato indenne i difficili momenti delle polemiche e le imperiose richieste di dimissioni. Uomini come il segretario generale del ministero degli Esteri Salvatore Contarini, come il direttore generale dell'Amministrazione civile Alberto Pironti o come il ragioniere generale dello Stato Vito De Bellis costituiscono in realtà la spina dorsale dell'amministrazione italiana. Tra gli alti burocrati presenti nel salone del Viminale c'è persino il commissario per l'emigrazione De Michelis, in odore di antifascismo e di massoneria¹⁰. Praticamente, se si esclude il capo della polizia Emilio De Bono

⁹ L.E., *Commissario straordinario e direttore generale*, in « Corriere della Sera », 9 agosto 1923, ora in *Cronache...* cit., VII (1922-1923), pp. 324 ss. Einaudi insiste soprattutto sul fatto che « i metodi di governo delle imprese private, come di quelle pubbliche, sono il frutto dell'esperienza. A poco a poco — aggiunge —, sotto la spinta della convenienza, allo scopo di evitare errori, perdite di denaro e di tempo, l'organizzazione delle grandi imprese in generale e di quelle ferroviarie in ispecie, si è trasformata. L'assetto odierno, quasi uniforme in tutte le parti del mondo, risponde ad esigenze tecniche, le quali lo rendono oggi lo strumento più adatto per ottenere il massimo rendimento della macchina che si deve adoperare ». Analoghi argomenti porterà nel 1925 « Il Mondo », impegnato a contestare la tesi fascista che alla concentrazione dei poteri aziendali debba necessariamente corrispondere un maggiore standard di efficienza dell'apparato (cfr. *Il problema della burocrazia e i provvedimenti governativi*, in « Il Mondo », 17 aprile 1925). Appartiene certamente al modello fascista di un'amministrazione dotata di ampi poteri e tendenzialmente esente da troppo penetranti controlli la richiesta avanzata nel 1923 dal commissario straordinario di « rendere valide le sue deliberazioni (...) senza la necessità del visto da parte del ministro dei Lavori pubblici » (ACS, *Pres. Cons., Gab. Atti*, 1924, 1.1.2/847 citato).

¹⁰ Il nome di De Michelis è negli elenchi degli ufficiali, funzionari ed agenti antifascisti divisi per ministero in ACS, *Segreteria Particolare del Duce, Carteggio riservato* (1922-1943), b. 62, fasc. 364/R. Ciò non impedirà la nomina di De Michelis, nel luglio 1925, a presidente dell'I-

e il segretario generale del Commissariato per le ferrovie Chiarini¹¹, quasi tutta l'alta dirigenza dello Stato ha percorso la propria carriera prima dell'avvento del fascismo al potere. Alberto Pironti, personalità chiave dell'amministrazione già ai primi del Novecento, rivolge ciononostante a Mussolini un indirizzo di auguri che, al di là delle forme rituali, suona come una dichiarazione di perfetta fede fascista¹².

Si comprendono dunque le allarmate denunce ricorrenti sulla stampa fascista. Scrive alla fine del 1923 su « Critica Fascista » Ettore Lolini:

« Degli ottimi provvedimenti, quali la riduzione del numero dei Ministeri e dei Sottosegretariati, il decentramento amministrativo, l'abolizione delle numerose, inutili e parassitarie Commissioni, la diminuzione del personale e tutta l'enorme legislazione riformatrice di quest'anno di pieni poteri del Governo Fascista, corrono il grave pericolo di costituire soltanto un rinnovamento *formalistico esteriore*, se lo spirito di rinnovamento fascista non riesce a conquistare e penetrare negli organismi dirigenti della nostra burocrazia »¹³.

Lolini vede nella fascistizzazione l'occasione per eliminare drasticamente dagli uffici la « vecchia mentalità burocratica ». ma c'è chi, proprio sullo stesso organo del revisionismo bottaiano, pronuncia la difesa d'ufficio dell'impiegato dello Stato, opponendo « ai politici e ai politicanti italiani, che improvvisano sempre e ovunque, e che ignorano costantemente la massima parte dei problemi sociali, economici e regionali di cui discutono », « questa classe di esperti e di fedeli al regime », perché questa « è l'ora del metodo, è l'ora della

stituto internazionale di agricoltura (cfr. il profilo biografico apparso nell'occasione su « La Tribuna », 17 luglio 1925).

¹¹ Cfr. ACS, *Segreteria Particolare del Duce, Carteggio riservato (1922-1943)*, b. 62, fasc. 364/R cit.: Chiarini, già segretario generale del Commissariato nel 1923, è — come scrive Michele Bianchi a Mussolini — « il fondatore e (...) l'anima dell'organizzazione dei ferrovieri fascisti ». Da segnalare anche la « riservata » di Edoardo Torre a Mussolini del 16 aprile 1923, nella quale il commissario, preso atto della candidatura di Chiarini alla Camera dei Deputati, si pronuncia per la soppressione della carica di segretario generale (soprattutto « per ovviare alla pericolosa sovrapposizione, sempre più accentuatasi in questi ultimi tempi, sebbene da me infrenata, del dominio dell'organizzazione sindacale fascista sul governo dell'Azienda »).

¹² *Due importanti discorsi del presidente del Consiglio. Il bilancio della nostra attività politica si chiude con un grande attivo*, in « Il Popolo d'Italia », 2 gennaio 1924. Cfr. anche *L'impiegato italiano tocca qualche volta le vette dell'eroismo civile*, in « Il Rinnovamento Amministrativo », 1924, p. 3.

¹³ E. LOLINI, *Per l'attuazione...* cit., p. 242. Secondo i dati di F. PRODI, *Per la storia della burocrazia: l'Associazione Generale Fascista del Pubblico Impiego (1927-1931)*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXVII (1977), p. 327, « dal 1922 al 1929 su 86 Prefetti collocati a riposo solo 29 sono sostituiti con funzionari tratti dal partito ». Più in generale cfr. S. CASSESE, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXXIII (1983), p. 1454.

routine, ordinata, tenace, paziente: è l'ora delle umili ma grandi virtù »¹⁴. Sul problema della nuova classe dirigente, vera cornice generale nella quale inevitabilmente si inquadra tutto il dibattito sulla questione burocratica, emerge ora all'interno del fascismo una divisione d'opinioni estremamente significativa; ed è proprio « Critica Fascista » l'organo che, forse con maggiore intuizione, coglie immediatamente nelle sue pagine gli estremi della nuova dialettica. Ad Alfredo Signoretti, pronto a proclamare in piena crisi Matteotti che « il controllo della burocrazia è funzione essenzialmente di governo », per cui « bando ai pudori e alla taccia di ingiustizia! »¹⁵, la rivista contrappone un equilibrato corsivo redazionale del 1925 nel quale il rapporto fascismo-burocrazia è ormai proposto in termini nuovi:

« Epurare la burocrazia sta bene. Porre fine a certe vergogne di plebaglia antifascista capeggiatrice di scioperi di statali, a corto cervello, che è riuscita a salire i rampini dei 12 gradi soltanto perché misteriosamente protetta da qualche segretario particolare, che si vanta, servendo a parole il fascismo, di essere liberale e giolittiano, sta benissimo. Ma il problema della burocrazia è sostanziale, bisogna guardarlo dal di dentro e non dal di fuori. Il fascismo deve convincersi di questo »¹⁶.

Per la prima volta, forse, « Critica Fascista » tocca il cuore del problema: che non consiste, come avverte lucidamente il corsivo in questione, nell'adesione esteriore della burocrazia al nuovo regime, ma invece nella modernizzazione dei modi di funzionamento e della stessa cultura dell'apparato burocratico: « Il modo di trattar le pratiche, la *routine* sacramentale del giro delle minute e delle copie, degli stampati, i modelli, i così detti *gabinetti*, l'arretrato che *regolarmente* deve accumularsi, il formalismo, l'assenza di ogni responsabilità negli impiegati sì che i provvedimenti sono quasi anonimi, tutto è ri-

¹⁴ U. D'ANDREA, *La politica e l'amministrazione. Per una nuova politica interna*, in « Critica Fascista », II (1924), pp. 519-520. Soggiunge D'Andrea: « è giunto il momento in Italia di ridurre al minimo l'ingerenza e l'autorità degli organi irresponsabili di Partito, compreso quello dominante, di rafforzare al massimo l'autorità e i poteri degli organi responsabili dello Stato. Chi conosce la situazione indecisa e angosciosa di molti Prefetti e Sottoprefetti, sa che cosa noi intendiamo dire! Se ciò dovesse per avventura portare ad una diminuzione di efficienza del nostro partito non sarebbe davvero gran male. Perché, o il Fascismo muta il suo stile e diviene campo di elaborazione, di preparazione, di studio per la gioventù che intende esercitare funzioni politiche, e sta bene; o esso rimane fermo nelle sue posizioni di battaglia con metodi di intransigenza ostinata, e allora può fare assai più male che bene allo Stato ».

¹⁵ A. SIGNORETTI, *Controllo della burocrazia e riforme legislative ed istituzionali*, in « Critica Fascista », II (1924), p. 644.

¹⁶ *Fascismo e burocrazia*, in « Critica Fascista », III (1925), p. 220.

masto tale e quale al periodo risorgimentale e piemontese di prima del '70 »¹⁷.

Condotto alle sue estreme conseguenze, il ragionamento che la rivista di Bottai accenna ad avviare sfocia in un'interpretazione della « conquista dello Stato » assai diversa da quella perseguita o più spesso invocata dalla maggior parte del movimento fascista: più che a mettere la burocrazia in camicia nera, i redattori di « *Critica Fascista* » mirano alla modernizzazione dell'apparato amministrativo, alla riforma della cultura del burocrate, alla trasformazione in senso antiformalistico delle procedure e degli ordinamenti. Non sempre il gruppo di amici di Bottai avrà la coerenza e la lucidità politica per riproporre questa specifica analisi nella sua interezza; ma nel dibattito, alquanto confuso e demagogico, che si accende alla metà degli anni Venti sulla conquista della burocrazia gli scritti di « *Critica Fascista* » restano tra i più stimolanti: Camillo Pellizzi, ad esempio, propone di « svecchiare » la diplomazia, sostenendo arditamente che, dato lo sviluppo delle comunicazioni e dell'informazione internazionale che fa ormai declinare la tipica funzione mediatrice del diplomatico di carriera, bisogna — sul modello degli Stati Uniti d'America — creare nuovi « tecnici della diplomazia »¹⁸. Bottai, prelundendo ad una riforma poi effettivamente sopravvenuta nel 1928, sottolinea la natura « tecnica » di un ministero come quello delle Colonie, soffermandosi sulle specifiche caratteristiche che la burocrazia di quel dicastero dovrebbe possedere¹⁹; tutta la rivista — come si vedrà — si impegna nell'elaborazione teorica sul sistema corporativo, individuando nella burocrazia delle Corporazioni (ma già il termine burocrazia suona improprio) un apparato nettamente alternativo, per

¹⁷ *Ibid.* Da segnalare il cenno alla prassi delle raccomandazioni, formalmente abolite dal fascismo ma di fatto quotidianamente praticate negli uffici con l'attiva complicità dell'alta burocrazia. Sullo stesso argomento cfr. anche *Stoppare!*, in « Il Popolo d'Italia », 12 aprile 1925, che interviene duramente contro le raccomandazioni a favore di funzionari dei Lavori pubblici trasferiti di sede. Il problema non è comunque nuovo, come dimostrano le iniziative moralizzatrici del fascismo già all'indomani della marcia su Roma (cfr. *Nuova circolare dell'on. Finzi ai ministri contro le raccomandazioni per il personale*, in « Corriere della Sera », 22 dicembre 1922); né è destinato a risolversi, come attestano le insistenti critiche apparse sulla stampa di partito anche negli anni successivi (per tutte, cfr. *Stile minore*, in « Il Popolo d'Italia », 29 giugno 1927).

¹⁸ C. PELLIZZI, *Rivedere la diplomazia*, in « Critica Fascista », II (1924), pp. 617-619.

¹⁹ G. BOTTAI, *Appunti per la « burocrazia coloniale »*, in « Critica Fascista », IV (1926), pp. 121 ss. In questo stesso periodo sono anche da ricordare la segnalazione del libro di Carlo Petrocchi sulle derivazioni delle acque pubbliche, *ibid.*, II (1924), p. 332; un articolo di M. GOVI, *La riforma del Consiglio di Stato*, *ibid.*, II (1924), pp. 417-418, un intervento redazionale su *Il Dicastero della Presidenza*, *ibid.*, III (1925), p. 443, e infine una serrata critica del sistema di selezione dei funzionari italiani: *Le parole e i fatti della Rivoluzione*, *ibid.*, IV (1926), pp. 411-416.

composizione, formazione e metodi di lavoro, a quello degli altri dicasteri.

Con uguale vigore, sebbene certamente con minore capacità di analisi, il tema della fascistizzazione degli impiegati statali viene proposto anche dall'ala estremista del fascismo, quella più legata al potere dei ras di provincia ed all'esperienza dello squadristo armato. In questi ambienti non esiste un vero e proprio progetto di riforma amministrativa, e neppure forse un'elaborazione sia pure frammentaria che si prefigga di modificare le strutture burocratiche esistenti: come scrive « Il Mondo » nel 1923, dando forse per già conclusa una trasformazione di costume che costituisce in quel momento nulla più che l'aspirazione di alcuni settori del fascismo, l'obiettivo di fondo è in questo caso l'instaurazione di una sorta di « *spoils-system* fascista », per cui — aggiunge l'organo dell'opposizione amendoliana — « il diritto del vincitore si esercita creando posti nuovi e funzioni straordinarie, mentre si aboliscono gli uffici coperti da persone non gradite e nel licenziamento degli impiegati si dà grande importanza al fatto che la pensino come i nuovi dominanti »²⁰.

La sostanziale immunità dell'alta burocrazia (che anzi Mussolini in più occasioni blandisce con apprezzamenti pubblici e attestazioni di stima, preoccupandosi di ribadire che « la rivoluzione fascista non demolisce tutta intera e tutta in una volta quella complessa e delicata macchina che è l'amministrazione di un grande Stato », ma « *procede* per gradi, per pezzi »)²¹ suscita le critiche sempre più aperte del fascismo intransigente: tanto più durante i mesi cruciali della crisi Matteotti, quando balza in evidenza l'ostilità di larga parte del personale dei ministeri e delle alte gerarchie dello Stato nei confronti della « rivoluzione » e si palesano i legami che settori importanti della burocrazia continuano ad intrecciare con uomini e gruppi dell'opposizione costituzionale, in primo luogo con quell'Unione nazionale che all'amministrazione dedica una parte rilevante della sua elaborazione²².

²⁰ *Politica e amministrazione...* citata.

²¹ B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XIX, 1956, pp. 116-117 (è l'articolo *Il secondo*, apparso in « Gerarchia », II, 1923). Significativa anche l'intervista rilasciata il 5 dicembre 1923 al « Giornale d'Italia » (ora in *Opera omnia*, vol. XX, 1956, pp. 124 ss.), dove Mussolini si autodefinisce « l'imperatore degli impiegati »: « La burocrazia è sempre migliore di quello che si dipinge — aggiunge. — È una forza continua e quotidiana dello Stato, che va sapientemente secondata con amore e senza falsi disprezzi. È come un motore gigantesco, il quale, nei primi anni del suo funzionamento, ha un ritmo regolare e fervido, che è suscettibile di un improvviso arresto... Allora intervengo io. Spingo una leva ed il motore che si era arrestato oppure girava a folle, sotto l'impulso di quella leva si ingrana e il ritmo ripiglia regolare ». Il paragone tra la burocrazia e la macchina fa parte, come si è visto, delle certezze ideologiche del primo fascismo.

²² Cfr. *Per una nuova democrazia...* cit., che raccoglie gli atti del I Congresso dell'Unione

L'interprete più coerente di questi malumori è Roberto Farinacci, che dalle colonne del suo foglio personale, « Cremona Nuova », promuove un'intensa campagna « contro i "nemici" del fascismo, e in primo luogo contro la burocrazia statale »²⁴. Nel 1925, alla vigilia della sua nomina a segretario del PNF, i toni della campagna farinacciana si fanno via via più violenti e perentori, mentre anche dal Viminale giungono al ras cremonese segnali di incoraggiamento e di consenso: « È una verità incontrovertibile — scrive ad esempio Farinacci nel gennaio — che, per cause e ragioni diverse, sulle quali è inutile soffermarsi, una parte degli impiegati dello Stato residente in Roma è di sentimenti politici irriducibilmente antifascisti »²⁵.

La burocrazia « antifascista » — questa la tesi di Farinacci — è la responsabile del boicottaggio della nuova legislazione (« le leggi non operano automaticamente »); è negli ambienti burocratici romani, negli uffici stessi dei ministeri, che si annidano i più subdoli e pericolosi nemici del nuovo regime. Uomini — scrive Farinacci — come il commendator Cannavina nell'amministrazione centrale del ministero di Grazia e giustizia, come Salvatorelli e Vinciguerra alla Pubblica istruzione, come Ferrucci, « redattore del *Paese*, intimo di Giannini », o Carcavallo, redattore del « *Becco Giallo* », o il commendator Lai, redattore del « *Mondo* », o il collaboratore del « *Popolo* » Petronchi²⁵, rappresentano il nerbo di questa opposizione interna, contro la quale « bisogna fare pulizia »: « Noi vogliamo che questa sia una macchina perfetta e quindi vogliamo che abbia dei macchinisti perfetti »²⁶.

Sono questi i mesi della polemica contro la burocrazia « antifascista » e massonica: « obbedire categoricamente allo Stato: questo bisogna pretendere

nazionale. In quella occasione, dopo il discorso inaugurale del presidente dell'assemblea Ruini, l'on. Alessio tiene la relazione su *La Costituzione e il fascismo*, Mario Berlinguer quella su *L'Amministrazione della giustizia*, Errico Presutti parla su *La riforma amministrativa*, Silvio Trentin su *Il decentramento amministrativo*. A Meuccio Ruini, che interviene su *I problemi economici e sindacali*, viene affidato il compito di affrontare globalmente il problema del funzionamento dei servizi pubblici, nonché quello del personale dell'amministrazione.

²³ R. DE FELICE, *Mussolini il fascista...* cit., II, p. 46.

²⁴ Cfr. ora R. FARINACCI, *Andante mosso. 1924-25*, Milano 1929, p. 185.

²⁵ *Ibid.*, p. 188. In questo periodo Farinacci ingaggia una polemica personale contro « La Tribuna », che « ha voluto spezzare una lancia in difesa di questi burocrati da noi combattuti, ma ha dovuto battere in ritirata perché avrebbe trovato l'opinione pubblica ostilissima » (*ibid.*, p. 189).

²⁶ *Ibid.*, p. 187. Da segnalare anche l'articolo apparso su « Cremona Nuova » il 21 gennaio 1925 (ora in *Andante mosso...* cit., pp. 190-192), nel quale Farinacci accusa la burocrazia, specie dei ministeri dei Lavori pubblici e delle Finanze, di sabotare la nuova legislazione fascista per il Mezzogiorno.

da tutti coloro che lo Stato assume per le sue funzioni », scrive la stessa « Critica Fascista »²⁷. Alla Camera, in giugno, scoppia un vivace incidente quando il deputato Rotigliano, nonostante le proteste del rappresentante del governo, denuncia « il modo con cui è organizzato e con cui funziona in Italia il Ministero dell'Economia Nazionale ». dove — dice — « i funzionari più elevati han fatto le loro carriere sotto un regime che porta il nome di Dante Ferraris, del senatore Abbiate, dell'on. La Pegna, dell'on. Labriola, dell'on. Giuffrida — che è quanto dire tutta la socialdemocrazia massonica che ha funestato in questi ultimi anni l'Italia ». e dove — aggiunge — gli impiegati, « dopo il Grande Architetto dell'universo non conoscono altra deità se non quella dell'on. Lodovico D'Aragona »²⁸. « L'Impero », in un corsivo perentoriamente intitolato *Fascistizzare l'alta burocrazia*, addita l'esempio di Alfredo Rocco, che da ministro di Grazia e giustizia ha epurato « tutto il Gabinetto e i principali Capi Divisione » (allontanando dal posto di capo del personale il commendator Cannavina, di cui — scrive negli stessi giorni Roberto Farinacci — « è superfluo pubblicare le gesta perché non c'è magistrato che non le conosca »). « Il Tevere », subito ripreso dallo stesso « Popolo d'Italia », denuncia casi di collusione massonica nella burocrazia della Camera dei deputati³⁰: si apre una nuova polemica sugli « invertiti », cioè su « quei funzionari

²⁷ Così C. SGROI, *La mentalità massonica*, in « Critica Fascista », III (1925), pp. 88-89. Sebbene con minore virulenza di Farinacci, anche l'organo del revisionismo bottaiano affianca la campagna antiburocratica e antimassonica.

²⁸ AP, CAMERA, leg. XXVII, 1ª sess., Discussioni, tornata del 3 giugno 1925, pp. 4143-4147. Rotigliano, che rappresenta gli industriali fascisti, lamenta che al ministero l'alta burocrazia favorisca, invece degli esponenti del mondo economico più legati al PNF, il padronato ancora legato al vecchio mondo della politica liberale. Cfr. anche il resoconto dello stesso dibattito apparso sul « Popolo d'Italia » del 4 giugno 1925 che, pur non essendo il verbale ufficiale, contiene però alcune battute polemiche poi non registrate negli Atti Parlamentari; per esempio: « Giunta: — All'Economia Nazionale la burocrazia ci è contro. Dove va a finire la rivoluzione fascista? Barnaba: — Ci è contro in tutti i Ministeri, caro Giunta, provvederemo ora. Giunta: — Le leggi fasciste si arenano nei Ministeri. All'Economia Nazionale sono tutti massoni. Barbiellini-Amidei: — Che vuoi farci! Ci siamo fidati per troppo tempo: ma adesso non ci fidiamo più ».

²⁹ *Fascistizzare l'alta burocrazia*, in « L'Impero », 17-18 gennaio 1925 (cit. in A. AQUARONE, *L'organizzazione...* cit., p. 71 in nota); per il passo di Farinacci cfr. il suo *Andante mosso* .. cit., p. 189.

³⁰ *Venerabili*, in « Il Tevere », 9 settembre 1925; *Il serpente verde a Montecitorio*, *ibid.*, 11 settembre 1925; *Fra le colonne*, *ibid.*, 14 settembre 1925; *I fratelli di Montecitorio*, *ibid.*, 15 settembre 1925; *Montecitorio paese di Bengodi*, *ibid.*, 17 settembre 1925; *La Massoneria lavora. Noi discutiamo, e Adelante con juicio!*, *ibid.*, 18 settembre 1925; *L'inchiesta langue, ma c'è un fascismo alla Camera*, *ibid.*, 19 settembre 1925; *Due sole parole*, *ibid.*, 22 settembre 1925; *Documenti, smentite e... tutto come prima*, *ibid.*, 25 settembre 1925. In seguito a questa robusta campagna di stampa viene aperta a Montecitorio un'inchiesta amministrativa sull'usciera Di Francia e su

o burocrati che hanno dallo Stato il titolo e la funzione del grado inferiore e da organizzazioni occulte sono collocati invece al di sopra dei loro superiori e viceversa »³¹.

La costante di queste denunce, come in fondo il *leit-motiv* dell'intera campagna guidata da Farinacci, consiste nella certezza che le disfunzioni dell'amministrazione non derivino tanto da difetti strutturali degli ordinamenti quanto dal « tradimento » e dal sabotaggio consapevole di una burocrazia che non marcia al passo del fascismo ma continua a svolgere apaticamente i propri compiti secondo i ritmi svogliati ed indolenti del vecchio regime. Nel *cliché* tradizionale del burocrate l'estremismo fascista denuncia il concentrato di tutti i vizi nazionali che aborrisce; contro quel modello negativo evoca il prototipo ideale di un funzionario fascista al passo coi tempi nuovi, volitivo, scattante, milite disciplinato ed entusiasta, interprete cosciente e partecipe delle supreme mete dello Stato: « La nostra vita sociale — scrive nell'agosto 1925 « Il Popolo d'Italia » —, dominata com'è dalla febbre della rapidità, dovrebbe essere servita da una burocrazia semplice e modernamente operante, la quale sapesse secondarne l'attività meravigliosa »³².

La realtà, però, rimane assai differente. Nell'esporre al ministro Giuriati i problemi del reclutamento nell'amministrazione dei Lavori pubblici, il consigliere di Stato Marzollo lamenta nel dicembre 1925 il preoccupante abbandono degli impieghi da parte « di non pochi tra i migliori funzionari » attratti dalle libere professioni o dagli impieghi privati³³: « Gli scarsi concorrenti — soggiunge l'alto funzionario — provengono attualmente, nella quasi totalità, da quelle regioni ove è meno vivo lo sviluppo commerciale ed industriale e più ristretto il movimento degli affari »³⁴.

« Eccessivamente scarso è il numero di coloro che ora prendono parte ai concorsi in confronto alle disponibilità dei posti, per modo che non vi ha più quella larghezza di scelte che è necessaria per assicurare l'ingresso negli impieghi soltanto ai migliori; (...) assai bassa è la percentuale dei candidati che riescono a conseguire anche soltanto l'idoneità; (...) nel complesso i

altri funzionari sospettati di appartenere alla massoneria. In generale cfr. *La Massoneria a Montecitorio. La triste pianta e la sue malefatte*, in « Il Popolo d'Italia », 16 settembre 1925 e *L'inchiesta sulla burocrazia di Montecitorio e le concomitanze sturziane-massoniche*, *ibid.*, 17 settembre 1925.

³¹ *Gli invertiti*, in « Il Popolo d'Italia », 16 settembre 1925.

³² G. MORANDI, *Troppa burocrazia*, in « Il Popolo d'Italia » 29 agosto 1925.

³³ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1925, 1.3.1/2037. Marzollo, a lungo direttore generale del Segretariato del ministero, indirizza a Giuriati una articolata relazione sull'esito dei concorsi a posti di volontario, uditore ecc. nella carriera amministrativa, gruppo A. Con una lettera datata 7 dicembre 1925 il ministro trasmetterà il documento alla Presidenza del consiglio.

³⁴ *Ibidem*.

concorrenti danno prova di non sufficiente cultura, generale e specifica, così negli esami scritti come in quelli orali »³⁵.

Quanto poi alla preparazione dei candidati, Marzollo ne sottolinea l'insufficiente livello « non solo nelle materie giuridico-amministrative, ma anche in quelle attinenti alla cultura generale, specialmente letteraria »; probabilmente — aggiunge — « conseguenza delle condizioni in cui si svolsero gli studi nel periodo bellico, e in quello dell'immediato dopoguerra »³⁶. Le proposte conclusive della relazione sembrano adombrare una riforma del sistema di reclutamento soprattutto a favore di più severi meccanismi selettivi direttamente controllati dall'amministrazione: constatata obiettivamente l'insufficienza della preparazione scolastica, Marzollo avanza l'ipotesi di un unico esame di Stato per l'accesso a tutti gli impieghi (una prova generale uguale per ogni amministrazione), opportunamente integrato da prove specifiche introduttive ai singoli rami dell'apparato statale; una volta superato questo vaglio il giovane candidato dovrebbe essere senz'altro immesso nel posto di lavoro, « salva nell'Amministrazione la facoltà discrezionale di disporre, entro determinati periodi di tempo, il licenziamento di coloro che abbiano fatto cattiva prova »³⁷.

Non è dunque soltanto il problema della politicizzazione il nodo che caratterizza la questione burocratica italiana. La relazione Marzollo interpreta assai puntualmente un altro genere di preoccupazioni, piuttosto distanti da quelle tipiche dei seguaci di Farinacci: la crescente insofferenza di alcuni settori dell'alta burocrazia statale di fronte alla crisi di vocazioni e di efficienza nell'impiego pubblico approda qui alla rivendicazione di un controllo diretto, da parte della stessa burocrazia, dei meccanismi e delle procedure della selezione e ad una parallela pressante domanda di miglioramenti retributivi tali da rendere l'impiego pubblico competitivo rispetto ad altri sbocchi occupativi³⁸. Di fronte al calo di concorrenti nei pubblici impieghi, lo stesso Giuriati

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Cfr. in proposito ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1927, 1.3.1/944, *Appunto per S.E. il Capo del Governo*, 1 marzo 1927. Nell'appunto della segreteria di Mussolini si riassumono le proposte del ministro dell'Economia nazionale Belluzzo che, di fronte ai grandi vuoti di organico di quel dicastero, vorrebbe « destinare una decina di milioni per corrispondere eccezionali compensi a chi, nell'ordine amministrativo o tecnico, renda specialissimi servizi all'amministrazione pubblica ». La proposta viene però respinta perché « non soltanto non eviterebbe gli inconvenienti segnalati, ma produrrebbe un deleterio effetto su tutti gli altri funzionari dello Stato ». Analoghe lamentele sono avanzate dal dicastero dell'Economia nazionale nel 1929: il ministro dell'epoca,

aveva del resto già segnalato a Mussolini che « la ragione (...) è da ascrivere, più che altro, alla numerica deficienza di giovani laureati in legge disposti ad intraprendere una carriera che s'inizia con un'indennità di 500 lire mensili lorde e che importa la necessità della residenza in Roma »³⁹.

Alle spinte verso la fascistizzazione (che agiscono, certamente, ma spesso all'esterno del mondo degli uffici) si accompagnano in questa fase più ambigui segnali provenienti dall'interno della corporazione burocratica, generalmente decifrabili alla stregua di una rivendicazione di professionalità: il modello proposto è quello di un funzionario meglio pagato e soprattutto meglio preparato a svolgere i propri compiti; quando questo obiettivo collima con le aspirazioni di chi vorrebbe una burocrazia in camicia nera i due filoni si confondono, altrimenti procedono quasi in parallelo, senza incontrarsi ma anche senza ostacolarsi reciprocamente. Presso alcune amministrazioni, proprio in questo periodo, si intensificano i corsi di aggiornamento per impiegati, i seminari di perfezionamento o le periodiche verifiche sulla preparazione dei dipendenti: una nota riassuntiva della Presidenza del consiglio del gennaio 1931, pur ammettendo che in Italia « non esistono (...) istituzioni analoghe a quelle che si riscontrano a Berlino, Dresda, Monaco di Baviera, Amburgo ed altre città della Germania », elenca sistematicamente alcune iniziative promosse nella seconda metà degli anni Venti « per integrare quella cultura generale e specifica che l'impiegato deve possedere »⁴⁰: la pubblicazione di riviste e bollettini di informazione; i corsi speciali di istruzione tecnico-pratica presso l'amministrazione dei Monopoli, affidati all'Istituto sperimentale di tabacchicoltura; le conferenze e lezioni promosse un po' dappertutto dai dopolavoro fascisti o dall'Associazione generale fascista del pubblico impiego,

Martelli, giunge addirittura a proporre alla Presidenza del consiglio « un intervento presso le Confederazioni non potendosi agire verso le Società private perché si astengano dall'assumere in servizio impiegati di Stato senza speciale e preventiva autorizzazione del Ministro da cui gli impiegati stessi dipendono ». Anche in questo caso la proposta resterà senza esito (cfr. *ibid.*, 1928-30, 1.3.1/6058).

³⁹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1927, 1.3.1/944 cit., lettera del ministro dei Lavori pubblici al Presidente del consiglio 11 giugno 1925. Giurati, lamentando le carenze di organico del suo dicastero, scrive di aver dovuto constatare che ad un recente concorso sono pervenute solo 20 domande (« di cui due donne ») su 30 posti disponibili. Analoga comunicazione viene inoltrata anche al ministero delle Finanze (*ibid.*, 1.3.1/2631). Un cenno a questo concorso è in *Sintomi di crisi nel pubblico impiego*, in « Il Mondo », 31 luglio 1925 (che ne trae occasione per sottolineare il fallimento della politica di De Stefani).

⁴⁰ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1928-30, 15.2.5/12489. La nota della Presidenza, indirizzata al ministero degli Esteri il 30 gennaio 1931, risponde indirettamente alla richiesta di informazioni sulla « preparazione tecnico-culturale dei funzionari dei corpi amministrativi e giudiziari del Regno d'Italia » da parte della legazione di Cecoslovacchia a Roma.

che anzi nel 1930 giungerà ad organizzare un vero e proprio corso parauniversitario in vista dei concorsi per l'amministrazione (con alti funzionari e docenti universitari come insegnanti); i corsi di merceologia promossi dalla direzione generale delle Dogane; i concorsi a premio della Guardia di finanza, con prove « su quanto concerne la legislazione fascista, specie in materia economico-sociale »⁴¹. L'episodicità di queste iniziative, tuttavia, ne segna anche il limite: nella maggior parte delle amministrazioni la formazione professionale del burocrate resta affidata ai consueti meccanismi della *routine* d'ufficio, alla prassi consolidata in tradizione da decenni di ripetitività burocratica.

Anche i teorici della professionalità, insomma, come i sostenitori della fascistizzazione, debbono scontrarsi con la corposa resistenza di una pratica burocratica che si è fatta da tempo abitudine, comportamento ed *habitus* mentale, sistema di valori e ideologia dell'impiegato. È anzi proprio questa resistenza — sostiene polemicamente « Il Mondo » nell'aprile 1925 — l'unico baluardo in grado di opporsi all'arbitrio altrimenti imperante e all'improvvisazione della nuova classe dirigente in camicia nera: « Quella resistenza ha in molti casi evitato al governo, che d'ogni altro freno si è liberato, spropositi enormi »⁴². Nel definitivo crepuscolo delle garanzie liberali, la *routine* burocratica, impregnata com'è di garantismo e di legalità, sembra agli uomini dell'antifascismo l'ultima bandiera intorno alla quale raccogliersi.

Nel fascismo vengono frattanto al pettine le contraddizioni del biennio immediatamente successivo alla marcia su Roma. I provvedimenti del periodo 1923-24, ispirati dal ministro De Stefani, hanno ulteriormente rafforzato i caratteri tradizionalisti e conservatori della burocrazia ministeriale italiana: la nuova legislazione sul trattamento di quiescenza ha praticamente rinviato il collocamento a riposo del personale pensionabile (cioè quello che raggiunge i prescritti 65 anni di età o i 40 anni di servizio) quando « si trovi in condizione di prestare opera utile »⁴³; il blocco delle assunzioni, sopravvenuto nell'agosto del 1926, contribuisce ad impedire quel ricambio generazionale che, agli occhi dell'intransigentismo fascista, sarebbe l'unica seria soluzione

⁴¹ *Ibid.* Nel 1924 il problema della formazione professionale è sollevato anche per l'Internò: cfr. la relazione di Aristide Carapelle al Consiglio direttivo dell'Associazione comuni italiani (*Scuola del pubblico impiego*, in « Il Rinascimento Amministrativo », 1924, pp. 169 e seguenti).

⁴² *Il problema della burocrazia...* citata.

⁴³ Rr.dd. 21 novembre 1923, n. 2480, e — soprattutto — 30 dicembre 1924, n. 2835. La citazione, che per altro anticipa pressoché letteralmente quello che sarà poi il testo del secondo decreto qui menzionato, è tolta però dalla circolare del ministero delle Finanze 2 aprile 1924, ora in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1924, 1.3.5/711, nonché 1.3.1/4617. Sul problema cfr. anche *ibid.*, 1937-39, 1.1/910 (particolarmente la circolare del capo del governo, 2 agosto 1919).

sulla via della fascistizzazione⁴⁴. Anche la legislazione del 1925 sulla dispensa dal servizio degli « impiegati infedeli », cioè incompatibili « con le generali direttive politiche del governo »⁴⁵, rappresenta — al di là delle sue interne incongruenze, che pure esistono — un indirizzo destinato ad esaurirsi una volta superata la particolare stagione politica successiva al discorso del 3 gennaio. Nonostante i trasferimenti d'ufficio (come quelli del 1925 nell'amministrazione dei Lavori pubblici)⁴⁶ o qualche « punizione esemplare » seguita alle denunce dei giornali fascisti⁴⁷ e ad onta dei durissimi accenti di Farinacci e dello stesso Mussolini⁴⁸, appare chiaro tuttavia che il fascismo nel suo com-

⁴⁴ R.d.l. 16 agosto 1926, n. 1387. Con tale provvedimento si vietano per un triennio nuove assunzioni di personale non di ruolo e nomine a personale di ruolo, in vista di una più generale riforma dei servizi e della semplificazione dei metodi di lavoro. Un commento « a caldo » è E. GATTA, *Cronaca della pubblica amministrazione. L. Divieto di assunzione di nuovo personale nell'Amministrazione dello Stato e riordinamento dei servizi*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XVIII (1926), I, pp. 528-530.

⁴⁵ L. 24 dicembre 1925, n. 2300. La genesi e il significato del provvedimento sono illustrati in A. AQUARONE, *L'organizzazione...* cit., pp. 71-72; carte sulla prima elaborazione della legge sono in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1925, 1.3.1/1836, dove tra l'altro è conservata la protesta della Confederazione italiana dei lavoratori, timorosa che il progetto di legge « dia pretesto a colpire quegli impiegati che aderiscono alle organizzazioni professionali cristiane e per il fatto di tale loro adesione! » (lettera del 17 giugno 1925).

⁴⁶ Cfr. la notizia d'agenzia ripresa in *Accuse fasciste al personale della Camera*, in « Corriere della Sera », 17 settembre 1925. Tra i trasferiti vi sono i commendatori Manfredonia, Crea (rispettivamente a Napoli e a Catania) e Caggese. Qualcosa di analogo, anche se meno clamorosamente, si verifica anche nel ministero di Grazia e giustizia in coincidenza con il cambio della guardia al vertice politico tra Oviglio e Rocco (*Movimenti nell'alta burocrazia del Ministero di Giustizia*, in « Corriere della Sera », 15 gennaio 1925).

⁴⁷ Cfr. per esempio *Politica antifascista nel Ministero delle Finanze*, in « Roma fascista », 29 agosto 1925, dove più evidente appare il nesso tra l'azione disciplinare promossa dal sottosegretario D'Alessio e la campagna di stampa del giornale (i fatti riguardano gli impiegati Piras, Pechioli e Sinibaldi, puniti a norma della legge sullo stato giuridico del 1923).

⁴⁸ Sulle posizioni di Farinacci in questa fase cfr. soprattutto *Andante mosso...* cit., in particolare l'articolo uscito subito dopo l'approvazione della legge sulla dispensa in Consiglio dei ministri (« l'inizio della fascistizzazione della burocrazia », come la definisce il segretario del PNF). Sintomatico anche il discorso di Mussolini alla Camera all'atto della presentazione del disegno di legge (*Opera omnia...* cit., vol. XXI, 1956, p. 348): « Gli impiegati io li ho sempre difesi, e quando si è trattato di adeguare i loro salari, i loro stipendi, alle nuove necessità della vita, io sono stato il loro patrono. Ma che cosa è avvenuto? Che nei primi mesi la burocrazia, per un fenomeno di mimetismo, ha assunto il colore del tempo. Ma dopo le vicende del giugno, io ho compreso che era stato un errore il non procedere immediatamente, dopo la marcia su Roma, ad una epurazione spietata della burocrazia ». « Nella concezione fascista — è la chiusa del discorso — la burocrazia è un esercito. Non dico che tutti i burocrati abbiano la mia febbre, perché forse non la sopporterebbero; ma esigo ed è necessario che tutti, dal primo all'ultimo, non facciano del sabotaggio ai ruotismi della burocrazia, perché in tre anni di governo ho constatato che pa-

plesso non pensa affatto ad una soluzione del problema burocratico attraverso lo strumento repressivo dell'« epurazione ». Nella riunione del Gran Consiglio del 24 aprile 1925, ad esempio, uno dei *leaders* dell'ala moderata, Federzoni, insiste sulla « necessità assoluta di evitare che l'indispensabile rinnovamento dell'Amministrazione offra occasione e pretesto a persecuzioni ingiuste », mentre De Stefani, ancora per poche settimane ministro delle Finanze, invita ad un esame più approfondito del problema burocratico e delle possibilità concrete »⁴⁹, segno che all'interno del regime persistono resistenze più o meno tacite, specie di fronte ad una fascistizzazione che investa globalmente l'amministrazione intaccando composizione sociale e ideologia dei « servitori dello Stato ».

Verso la fine del 1925 la campagna per l'« epurazione » sembra già avviata verso una progressiva attenuazione: nel novembre il direttorio del PNF delibera lo scioglimento dei gruppi politici fascisti istituiti a Roma tra i funzionari dei ministeri, in quanto — spiega il comunicato ufficiale — « la maggior garanzia per il Fascismo è costituita da Ministri e Sottosegretari fascisti »⁵⁰. Dopo la breve, anche se intensa, stagione farinacciana, il pendolo che regola nel regime gli equilibri tra il partito e lo Stato volge nuovamente a favore di quest'ultimo, e il peso del compromesso politico stipulato dal fascismo al momento della sua ascesa al potere torna a farsi sentire in modo determinante.

Le polemiche del 1927-29 contro l'« invecchiamento » dell'amministrazione, pur vivaci e non del tutto prive di effetto, rappresentano già un momento di minore incisività, prive come sono, ormai, del supporto rappresentato dalla segreteria Farinacci. È vero — come ha notato Alberto Aquarone — che « tra il 1926 ed il 1928 si ebbe il grande arrembaggio da parte fascista alle carriere direttive dell'amministrazione dello Stato, specialmente nell'amministrazione dell'Interno e in quella degli Esteri »⁵¹, ma « l'esperimento, secondo la testimonianza degli stessi fascisti, non diede buona prova »⁵²: « Nel

recchie volte i provvedimenti che erano urgenti, che erano attesi, morivano e stagnavano sui tavoli di molti burocrati, che perpetravano queste specie di sabotaggio della Nazione. Tutto questo deve finire per tutti » (*ibid.*, p. 349).

⁴⁹ PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'era fascista*, Roma 1933, p. 190. Il contrasto dialettico all'interno del massimo organo del fascismo è anche segnalato in *Il gran consiglio fascista. Burocrazia e milizia*, in « Il Mondo », 26 aprile 1925.

⁵⁰ Le deliberazioni del Direttorio sono integralmente pubblicate in « La Tribuna », 27 novembre 1925; cfr. anche ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1925, 1.3.1/1836 cit. e 4039 (quest'ultimo riguarda l'opportunità di estendere il divieto anche ai gruppi negli enti parastatali).

⁵¹ A. AQUARONE, *L'organizzazione...* cit., p. 73.

⁵² *Ibidem.*

complesso — ha scritto Aquarone — (...) la fascistizzazione della burocrazia statale avvenne non tanto in virtù dell'immissione nei suoi ranghi di elementi schiettamente fascisti provenienti dalle sfere dirigenti del partito e dello squadrismo, quanto mediante la graduale e tutt'altro che entusiastica adesione al regime di quanti già vi appartenevano »⁵³.

È soprattutto l'Associazione generale del pubblico impiego a rilanciare nel 1927 la parola d'ordine dell'« epurazione ». Istituita nell'ambito del PNF in quello stesso anno e già forte di 251.000 aderenti (nello stesso periodo — aprile 1927 — le associazioni « sorelle », quella dei ferrovieri e quella dei postelegrafonici, ne contano rispettivamente 90.000 e 41.000)⁵⁴, l'Associazione rappresenta sino al 1931 (data del suo scioglimento) il principale punto di riferimento del « ventottismo », cioè del tentativo di ottenere « una riforma dell'amministrazione (...) realmente e completamente in linea con l'ideologia fascista »⁵⁵. Diretta con vigore da Aldo Lusignoli, nel novembre 1927 l'Associazione rivolge a Mussolini una prima protesta perché, in seguito soprattutto ai provvedimenti De Stefani del 1924, « si è verificata un'interruzione di tutte le carriere, con conseguente danno morale ed economico di coloro che meritatamente aspirano a promozioni »⁵⁶.

⁵³ *Ibid.* In proposito cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista...* cit., II, pp. 344-348: concretamente i casi di « epurazione » reale sono abbastanza limitati; prima del delitto Matteotti l'unico episodio che desti scalpore sulla stampa è la sostituzione del primo presidente della Corte di Cassazione Lodovico Mortara con Mariano D'Amelio (cfr. *Mortara e la Magistratura*, in « Il Mondo », 21 settembre 1923); è tuttavia ancora da analizzare la politica delle promozioni e dei pensionamenti precoci per quel che riguarda l'amministrazione dei ministeri, una vicenda questa che spesso lascia trapelare forme improprie o occulte di « epurazione ». Sintomatico il caso del prefetto di Genova Cesare Poggi, collocato a riposo su domanda nel 1924 dopo che il ministero ha promosso un'inchiesta sull'andamento della sua prefettura; o quello di Orazio Giuffrida, uno dei più solerti funzionari dell'anteguerra, collocato a riposo « per ragioni di servizio » nell'agosto 1924 forse per contrasti di più ampia portata con la politica del Viminale (cfr. ACS, *Min. Int., Fasc. personali ord. e ris.*, rispettivamente vers. 1947, b. 717, « Poggi C. » e b. 1552, « Giuffrida O. »). Diversa la situazione degli enti pubblici, dove l'assenza di una tradizione garantistica a favore dei dipendenti rende più spregiudicata l'attività « epurativa »: emblematico è, nel 1925, lo scioglimento del consiglio di amministrazione dell'INA e il commissariamento dell'ente, anche come reazione allo scandalo destato dalla pubblicazione di un annuario ufficiale dai toni antifascisti (*Lo scioglimento del Consiglio dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni*, in « La Tribuna », 4 luglio 1925; *Dall'attività amministrativa alla politica*, *ibid.*, 6 luglio 1925; più ampiamente, di seguito cap. 5).

⁵⁴ I dati in PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Il Gran Consiglio...* cit., p. 264 (rel. di Turati, 21 aprile 1927). Per l'istituzione dell'Associazione cfr. decreto del capo del governo, 23 febbraio 1927; in generale F. PIODI, *Per la storia della burocrazia...* citata.

⁵⁵ F. PIODI, *Per la storia della burocrazia...* cit., p. 327.

⁵⁶ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1927, 1.3.1/4617, *Appunto per S.E. il Capo del Governo*, 26 novembre 1927.

« L'Associazione stessa — riassume un appunto della segreteria del capo del governo — ha proposto che siano collocati fuori ruolo gli impiegati man mano che raggiungono i predetti limiti d'età e di servizio e che sia, inoltre, proceduto subito alle promozioni ai posti resi così vacanti. Tale soluzione, oltre ad assicurare agli impiegati gli avanzamenti che meritano, darebbe modo di far pervenire ai gradi direttivi persone spiritualmente preparate ai compiti che il Paese esige nell'ora presente »⁵⁷.

Su questo terreno l'Associazione, attraverso il suo organo quindicinale « Il Pubblico Impiego », apre un'intensa battaglia giornalistica, riecheggiata in generale da tutta la stampa fascista, specie se di indirizzo integralista⁵⁸. Lusignoli, con sicuro intuito politico, coniuga abilmente il proprio fondamentale obiettivo politico (fascistizzare la burocrazia) con le sentite esigenze di carriera di quanti, nell'amministrazione, vedono la propria ascesa rallentata dalla rigidità dell'ordinamento e dalla normativa eccezionale contro il pensionamento. In questo senso, sebbene al coperto di una comprensibile prudenza di linguaggio, la campagna contro l'« invecchiamento » rappresenta forse l'unico serio tentativo di provocare una trasformazione strutturale dell'ammini-

⁵⁷ *Ibid.* Sull'« invecchiamento » dell'amministrazione in questi anni cfr. *ibid.*, 1937-39, 1.3.1 cit., *Appunto per S.E. il Capo del Governo, giugno 1933*. Secondo questo documento, che analizza retrospettivamente la situazione qualche anno più tardi, al 1° gennaio 1933 sarebbero in servizio 836 impiegati e agenti di ruolo di età superiore ai 70 anni; 5.641 impiegati o salariati provvisti di pensione civile; 12.389 provvisti di pensione di guerra. Il personale settantenne o ultrasettantenne è così distribuito: 4 al Consiglio di Stato; 8 all'Avvocatura dello Stato; 317 alle Finanze; 18 alla Giustizia; 8 agli Esteri; 186 all'Educazione nazionale; 76 all'Interno; 59 ai Lavori pubblici; 8 alle Comunicazioni; 28 alla Guerra; 12 alla Marina; 13 all'Agricoltura e foreste; 17 alle Corporazioni; 82 alle Poste e telegrafi; il totale assomma a 836 elementi, dei quali 78 appartenenti al gruppo A, 128 al gruppo B, 395 al gruppo C, 240 al personale subalterno.

⁵⁸ Sul « Pubblico Impiego » cfr. soprattutto gli articoli di Lusignoli (specie la serie *Burocrazia: problema del regime*), nonché le numerose relazioni dei convegni di categoria e di quelli periferici e nazionali (un esempio per tutti è quella di Lusignoli al congresso campano del 1928: *La vita dell'Associazione. Il consuntivo dell'anno V e il preventivo dell'anno VI*, *ibid.*, II, 1928, n. 2). Tra gli articoli degli stretti collaboratori di Lusignoli cfr. T. TRAPANI, *La possibilità di una riforma della burocrazia*, in « Il Pubblico Impiego », II (1928), n. 3; R. REYNIER, *Potenziamento e riforma delle pubbliche amministrazioni*, *ibid.*; P.R. CASORATI, *La riforma della Burocrazia*, *ibid.*; G. FILIPPUCCI, *Sua Maestà « la burocrazia »*, *ibid.*; R. REYNIER, *Cifre, economie e servizi*, *ibid.*, II (1928), n. 4; N. PICCINNI, *La riforma della burocrazia statale*, *ibid.*, II (1928), n. 6; e soprattutto D. PARZIALE, *Per la nuova burocrazia fascista*, *ibid.*, II (1928), n. 2, che tra l'altro vede nella prevalenza della Ragioneria generale dello Stato la causa principale del fallimento della riforma De Stefani del 1923. Tra gli scritti apparsi in altra sede, che sono moltissimi, sono da segnalare A. CARUSO, *Necessità politica di riforma della burocrazia*, in « Lo Stato », dicembre 1927, che riprende integralmente e fa proprie le posizioni di Lusignoli; e, per l'eco che ebbe e il suo aspetto di ufficialità, l'editoriale di Raffaele Passarelli sul « Popolo d'Italia » del 19 luglio 1928, *Intellettuati*, nel quale si condannano le resistenze burocratiche alla « rivoluzione » e si ripropone il tema della riforma della burocrazia come terreno per la costruzione di una nuova classe dirigente fascista.

strazione italiana durante il fascismo, attraverso la mobilitazione dal basso (sia pure con prevalenti intenti di pressione sui vertici) di vasti strati del personale. Nel tracciare alla fine del 1927 una sommaria analisi degli equilibri interni al mondo burocratico italiano, il segretario generale dell'Associazione sottolinea la inconciliabile frattura tra « la grande maggioranza di questi lavoratori, che sono giovani ex combattenti, spesso vecchi fascisti » fedeli al regime e al suo capo e « i ranghi superiori (...) i cosiddetti insostituibili (...), le altissime competenze che, pur essendosi affrettate ad imparare il saluto romano, conservano l'antico animo e la vieta mentalità »⁵⁹.

« Esistono veramente, anche negli organici dello Stato (...) due Italie — gli fa eco negli stessi mesi l'ex sottosegretario alle Colonie Roberto Cantalupo —, ben definite ciascuna da una serie di inconfondibili caratteri: un'Italia vecchia ed una giovane, e non sempre la forza disciplinare insita nel principio del servizio dello Stato può risolvere il problema della connivenza di queste due generazioni in una medesima forma e finalità di esistenza »⁶⁰.

Che le due Italie burocratiche esistano veramente, e che anzi il conflitto continui a svilupparsi nelle pieghe del regime, emerge frammentariamente ma in modo inequivocabile da molti episodi della vita amministrativa dei secondi anni Venti. Quando, nel settembre 1926, si ripropone il problema dell'orario unico negli uffici, già accantonato dalle classi dirigenti del dopoguerra, sostenitori ed avversari della riforma identificano in fondo le proprie ragioni in due contrapposti modelli di amministrazione: gli stessi, tutto sommato, evocati nel dibattito generale sulla fascistizzazione. Chi avanza la richiesta dell'orario continuato, infatti, tende a corredarla di un'inedita legittimazione politica, giacché la razionalizzazione del tempo burocratico è ormai posta in relazione non più soltanto con generiche esigenze di migliore organizzazione del lavoro (come avveniva nel dopoguerra) ma soprattutto coi nuovi obblighi dell'impiegato statale nella vita ricreativa ed associativa organizzata del regime. Tra il 1925 ed il 1929 vengono istituiti i dopolavoro delle Ferrovie, quello delle Poste e telegrafi, quello dei Monopoli di Stato, quello per i dipendenti in servizio in Libia e in Africa Orientale⁶¹. « a metà degli anni Trenta — ha scritto Victoria De Grazia —, praticamente tutto il mezzo milione di

⁵⁹ A. LUSIGNOLI, *Burocrazia: problema di regime*, in « Il Tevere », 23 novembre 1927; Lusignoli riprende qui i temi salienti della sua campagna contro l'« invecchiamento ».

⁶⁰ R. CANTALUPO, *Il problema burocratico*, in « La Tribuna », 20 novembre 1927. Cantalupo tornerà sull'argomento in *Riforma statale e burocrazia*, *ibid.*, 30 novembre 1927, insistendo soprattutto sulla sostituzione dei vecchi ordinamenti amministrativi così da unire « alla trasformazione politico-constituzionale dello Stato la trasformazione del vigente diritto amministrativo ».

⁶¹ Cfr. i rr.dd.ll. 25 ottobre 1925, n. 1908, 9 luglio 1926, n. 1271, 12 maggio 1927, n. 743, 21 febbraio 1929, n. 300.

dipendenti statali aveva a disposizione attrezzature ricreative: alcuni tramite le sedi dopolavoristiche comunali, che provvedevano soprattutto alle necessità degli impiegati statali e di quelli dell'amministrazione locale, la maggior parte tramite l'iscrizione alle oltre 500 sezioni organizzate nella stessa amministrazione dello Stato»⁶². Elemento fondamentale nell'equilibrio politico-sociale dell'Italia fascista, la media e piccola borghesia burocratica divengono oggetto delle attenzioni del regime: il loro tempo libero dev'essere organizzato, la loro salute fisica e morale tutelata, la porzione di vita che si svolge fuori dell'ufficio inquadrata per quanto possibile nelle organizzazioni del partito⁶³.

Contraria all'introduzione dell'orario unico nelle amministrazioni, l'alta burocrazia dei ministeri si trincerava dietro gli argomenti che l'ufficio Personale del ministero delle Finanze riassume in una sua polemica nota. Esperimenti analoghi — sostiene la nota — sono già stati tentati, ma con « risultati addirittura disastrosi »⁶⁴:

« Indipendentemente dal constatato diminuito rendimento di operosità della massa impiegatizia, basti accennare al fatto che pochi impiegati, specialmente del personale d'ordine, si accontentavano di consumare alle 12 una modesta refezione, perché la maggioranza, non volendo rinunciare all'abitudine annosa di pranzare a quell'ora, aveva cominciato a preparare il pranzo nei locali d'ufficio col necessario occorrente (fornelli a spirito, stoviglie ecc.) con quale decoro per l'Amministrazione è superfluo illustrare »⁶⁵.

Il prudente e solitamente misurato ragioniere generale dello Stato Vito De Bellis, accompagnando il suo parere, ugualmente negativo, non esita a richiamarsi ad un ordine di motivi che non può lasciare indifferente Mussolini e i suoi stretti collaboratori:

« Sembra che non sarebbe nemmeno conveniente, per altre considerazioni — scrive —, lasciare, come avverrebbe con l'orario continuato, parecchie ore libere della giornata agli impiegati. Sarebbero ore d'ozio, che potrebbero portare alla ricerca di altre occupazioni o produrre abitudini che giova non agevolare, con riflessi non sempre favorevoli per l'Amministrazione. È opportuno rammentare, a questo riguardo, che per tutelare la sanità morale degli impiegati, si è cercato di raccogliergli, al termine del lavoro quotidiano, nelle istituzioni del Dopo Lavoro che, sotto forme educative e ricreative, rappresentano sempre un vincolo e una disciplina »⁶⁶.

⁶² V. DE GRAZIA, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del Dopolavoro*, Bari 1981, p. 155.

⁶³ *Ibid.*, soprattutto pp. 147-156. Alle pagine della De Grazia, ricche di notazioni inedite, si rimanda più in generale per un'analisi dell'iniziativa sociale del fascismo verso la burocrazia.

⁶⁴ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1927, 1.3.1/1384: il fascicolo, intitolato « Orario d'ufficio nei Ministeri », contiene anche varie lettere e petizioni di impiegati a favore dell'orario unico.

⁶⁵ *Ibid.*, l'allusione è al già ricordato esperimento nel ministero della Guerra durante l'età giolittiana (cfr. cap. 1, nota 190).

⁶⁶ *Ibid.*, rapporto del Ragioniere generale De Bellis, 25 settembre 1926.

De Bellis e l'alta burocrazia mirano dunque ad un rafforzamento, dentro e fuori dell'amministrazione, dei controlli gerarchici che garantiscono la fedeltà dell'impiegato al regime; per i fautori dell'orario unico, al contrario, l'obiettivo da conseguire consiste nel coinvolgimento del personale dello Stato nella vita collettiva del fascismo: « Lavorare sodo sei o sette ore al giorno — spiega Aldo Lusignoli — poi avere tempo per la famiglia, innanzi tutto; per i giochi ginnici; per vedere il mondo; per leggere libri, per scrivere anche »⁶⁷. Il dopolavoro, che per Lusignoli rappresenta uno strumento di politicizzazione e di elevazione « morale » del personale, è invece per De Bellis nient'altro che un anello nella rete dei controlli disciplinari.

La distanza tra le due posizioni e la loro inconciliabilità appare chiaramente nella breve ma intensa polemica che proprio sull'orario continuato si apre nella stampa del regime: vi intervengono a più riprese Roberto Forges Davanzati dalle colonne della « Tribuna »⁶⁸, Giorgio Pini e Alessandro Pavolini (sul « Resto del Carlino » e sul « Bargello », entrambi favorevoli alla riforma)⁶⁹; Pier Renato Casorati sul « Pubblico Impiego »⁷⁰. Il quotidiano « L'Avvenire d'Italia » dedica addirittura al problema una sorta di referendum, con pubblicazione delle risposte dei lettori e dibattito sui risultati dell'inchiesta⁷¹. Scrive nell'agosto 1929 Forges Davanzati:

« I problemi della casa luminosa, della famiglia numerosa e serena, della città espansa e non accumulata, quali li vede il Fascismo, indirizzandosi a risolverli dopo tante deformazioni ed errori che pesano su di noi; problemi dell'educazione fisica e morale, della sanità corporale e spirituale della razza, che non vuole le spalle curve, i ventri flosci e i fiati graveolenti, l'andatura

⁶⁷ A. LUSIGNOLI, *Orario unico. Visione panoramica*, in « Il Pubblico Impiego », III (1929), n. 16; cfr. anche *Orario unico. Dichiarazioni dell'avv. Lusignoli al « Popolo di Roma »*, *ibid.*, III (1929), n. 15. Il cenno al burocrate « che scrive » è un richiamo alla polemica sull'assenza nella burocrazia di una tradizione letteraria, su cui cfr. O. PEDRAZZI, *Le tradizioni antiletterarie della burocrazia italiana*, in « L'Italia letteraria », V (1929), n. 31; M. PETTINI, *Letteratura e antiletteratura della burocrazia italiana*, in « Il Pubblico Impiego », III (1929), n. 16; R. DE MATTEI, *Saluto all'impiegato italiano*, in « Il Tevere », 24 agosto 1929.

⁶⁸ R. FORGES DAVANZATI, *Le resistenze all'orario unico*, in « La Tribuna », 2 agosto 1929; *Valutazione particolare*, *ibid.*, 11 agosto 1929; *Il popolo da un pasto solo*, *ibid.*, 25 agosto 1929.

⁶⁹ G. PINI, *L'orario unico*, in « Il Resto del Carlino », 11 agosto 1929; A. PAVOLINI, *Orario toscano*, in « Il Bargello », 15 agosto 1929.

⁷⁰ P.R. CASORATI, *I segni dello Zodiaco e l'orario unico*, in « Il Pubblico Impiego », II (1928), n. 15-16; sul periodico dell'Associazione cfr. anche *Orario unico*, III (1929), n. 17, e *Orario unico. Ancora? Pare di sì*, III (1929), n. 24, che riassume il dibattito concludendo che « sia dal punto di vista del rendimento, sia dal punto di vista morale-sociale, l'orario unico (...) è (...) assolutamente da preferirsi ».

⁷¹ OBSERVER, *La giornata inglese*, in « L'Avvenire d'Italia », 25 agosto 1929; GBG, *In tema di orario unico*, *ibid.*, 31 agosto 1929; D. GRANDI, *Per un più igienico orario di lavoro*, *ibid.*, 19 settembre 1929.

stanca, gli arti senza muscoli; sono problemi tutti da richiamare quando si consideri l'orario unico con le decisive varianti stagionali »⁷².

Il funzionario fascista come incarnazione della statualità dell'era mussoliniana, antropologicamente all'opposto del suo predecessore dell'Italia liberale: partecipe dell'attività del partito, assiduo frequentatore di palestre e sale di scherma (non a caso nella giornata del duce, « primo impiegato d'Italia », la parentesi ginnico-sportiva è d'obbligo), inserito in un'amministrazione moderna, profondamente rinnovata negli ambienti e nei metodi di lavoro. Forges Davanzati, riprendendo un vecchio argomento della polemica antiburocratica, decreta la fine dei « vecchi edifici bui, tristi, peggiorati con scomparti ed adattamenti inverosimili » e l'avvento di un nuovo genere di edilizia amministrativa, improntato ai criteri della funzionalità e della modernità⁷³. Ma intanto, quando nel 1925 viene inaugurato il nuovo palazzo del ministero dei Lavori pubblici in via Nomentana, progettato dall'architetto Passerini, « Il Popolo d'Italia » ne esalta il maestoso scalone d'onore, « adorno di due grandiosi e pregevoli quadri dovuti al pennello di Maurizio Rava », e « i bei ferri battuti, i marmi, i mobili e le tappezzerie disposte in armonica fusione »⁷⁴; e quando, nel 1928, si apre finalmente al pubblico la nuova sede del ministero della Marina, sul lungotevere Arnaldo da Brescia, l'opera si presenta vastissima (11.000 mq., oltre ai 5.000 occupati dai cortili), con portici, colonne ioniche, vestibolo « coperto da tre vaste crociere ispirate alla grandiosità delle Terme romane »⁷⁵. Un'architettura monumentalistica e già di vocazione imperiale smentisce nei fatti le esortazioni alla funzionalità dei modernizzatori alla Forges Davanzati⁷⁶.

⁷² R. FORGES DAVANZATI, *Le resistenze...* citata.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Il Presidente del Consiglio visita il nuovo edificio del Ministero dei LL.PP.*, in « Il Popolo d'Italia », 7 novembre 1925. Cfr. ora in generale F. GIOVANETTI, *L'architettura dei ministeri in Roma capitale*, in *I Ministeri di Roma Capitale. L'insediamento degli uffici e la costruzione delle nuove sedi*, Venezia 1985, pp. 79 ss., che, benché relativo ad epoca precedente, contiene numerosi spunti utili a comprendere la politica edilizia seguita per quanto riguarda le sedi amministrative nel periodo fascista.

⁷⁵ *La nuova sede del Ministero della Marina*, in « Il Popolo d'Italia », 10 ottobre 1928. Mussolini in persona, intervenuto nel 1927 all'inaugurazione della nuova sede dell'INA, aveva dichiarato che « è giusto e bene che le sedi degli organi dello Stato, e degli enti che rappresentano funzioni direttive nella vita del Paese, sorgano maestose e degne della rinnovata dignità della Nazione » (B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XXIII, 1957, pp. 69-70; per una descrizione della nuova sede dell'INA cfr. *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni 1913-1933*, Roma 1933, pp. 17 e seguenti.).

⁷⁶ Sui valori architettonici dell'edilizia pubblica del fascismo cfr. ora i saggi raccolti nei due volumi dedicati a E. 42. *Utopia e scenario del regime*, Venezia 1987.

2. — *Vecchio e nuovo nell'amministrazione.* Il tentativo forse più determinato di selezione fascista della burocrazia statale è quello messo in atto nella seconda metà degli anni Venti nell'amministrazione degli Esteri.

Giungendo al potere alla fine del 1922 Mussolini aveva inizialmente solo ripreso vecchi progetti di ristrutturazione del ministero (sia pure « rimasti invariabilmente sepolti negli archivi perché mancava nei vari Governi il vigore necessario per portarli innanzi », come aveva osservato in un'intervista del febbraio 1923 il capo di gabinetto agli Esteri Giacomo Barone Russo)⁷⁷, incentrando il suo programma fondamentalmente su tre punti: assunzione di nuovi impiegati, abolizione della rendita, nuova sistemazione dei rapporti tra ruolo diplomatico e ruolo consolare. Nessuno dei tre obiettivi poteva dirsi strettamente corrispondente ad una visione fascista del ruolo del dicastero, e infatti essi corrispondevano alle attese diffuse in ampi circoli della classe dirigente e nella stessa « carriera ».

La situazione si modifica verso la metà degli anni Venti, sia in corrispondenza con certi caratteri più specifici assunti dalla politica estera fascista rispetto alla tradizione della diplomazia liberale (studiando i rapporti con la Russia bolscevica Giorgio Petracchi ha per esempio segnalato come Mussolini preferisse una diplomazia parallela, « costituita da suoi uomini di fiducia, da mediazioni politiche, da emissari di varia natura e titoli, con preferenza industriali », alle alte gerarchie della Consulta e poi di palazzo Chigi, delle quali, almeno in questa fase, non si fidava)⁷⁸, sia — soprattutto — per esigenze interne del regime, in corrispondenza con la campagna per la fascistizzazione della burocrazia e la conquista dello Stato. Nel 1926 Salvatore Contarini, senatore del Regno e influente segretario generale del ministero, lascia la sua carica « per ragioni di salute », sostituito dal barone Antonio Chiaramonte Bordonaro: è, all'apparenza, un semplice avvicendamento, ma in realtà l'abbandono da parte di Contarini segna anche la conclusione di un ciclo che, aperto nel 1919 subito dopo la fine del conflitto mondiale, è stato profondamente segnato dalla personalità del segretario generale uscente. Bordonaro è anch'egli, come Contarini, un funzionario di carriera, ricco di una vasta esperienza diplomatica (esperto soprattutto di problemi adriatici ed orientali Contarini, specializzato nelle vicende danubiano-balcaniche Bordonaro), ma,

⁷⁷ G. POLVERELLI, *Le riforme del Presidente Mussolini nell'Amministrazione degli Esteri. Importante intervista del Cav. Barone Russo al « Popolo d'Italia »*, in « Il Popolo d'Italia », 3 febbraio 1923. Più in generale cfr. B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XIX, 1956, p. 250.

⁷⁸ G. PETRACCHI, *La Russia rivoluzionaria nella politica italiana. Le relazioni italo-sovietiche 1917-1925*, Bari 1982, p. 234; per una testimonianza diretta cfr. A. PIRELLI, *Taccuini...* cit., *passim*.

nato nel 1877, aveva poco più di dieci anni quando il suo maturo collega vinceva brillantemente, nel 1891, il concorso di ammissione agli Esteri: la sua è appunto la generazione del fascismo, mentre Contarini, per cultura e formazione, resta un uomo della vecchia classe dirigente⁷⁹.

Più o meno nello stesso periodo una serie di provvedimenti ristrutturava l'amministrazione degli Esteri: un decreto dell'aprile 1924 stabilisce l'ordinamento degli uffici centrali, un altro della fine dello stesso anno li ripartisce ulteriormente, nell'aprile 1926 viene estesa a tutti i gradi della carriera diplomatico-consolare la facoltà del collocamento a riposo per ragioni di servizio, nell'aprile 1927 è soppresso il Commissariato per l'emigrazione (sostituito da una direzione generale degli Italiani all'estero), infine con legge 2 giugno 1927 viene predisposto il nuovo ordinamento della carriera diplomatico-consolare⁸⁰. In quella stessa data una legge apposita consente, per il periodo di un anno e in via eccezionale, l'ammissione nel ruolo consolare fino al 5° grado incluso « di persone estranee al ruolo stesso, che a giudizio insindacabile del Ministero per gli affari esteri hanno i requisiti e le capacità indispensabili per le funzioni consolari »⁸¹.

Soprattutto quest'ultimo provvedimento, aggiungendosi alla normale facoltà del governo di immettere nei gradi superiori persone estranee all'amministrazione, consente l'avvento di una nuova leva di diplomatici in prevalenza provenienti dalle file del partito. « Il Duce — scrive « Il Popolo d'Italia » — senza diminuire il valore dell'antica diplomazia italiana la rinsangua inserendo in questa uomini della Rivoluzione che per propria esperienza nei problemi internazionali e per la conoscenza acquisita nei Paesi di destinazione danno affidamento sicuro di rappresentare l'Italia fascista adeguatamente all'odierno sviluppo economico e civile »⁸² sono in genere giovani fascisti del-

⁷⁹ Bordonaro succede a Contarini, in « Il Popolo d'Italia », 27 marzo 1926. Notizie su Contarini in LEGATUS (R. Cantalupo), *Vita diplomatica di Salvatore Contarini (Italia fra Inghilterra e Russia)*, Roma 1947 (per una critica a questo libro cfr. G. PETRACCHI, *La Russia...* cit., p. 342 in nota). Sull'amministrazione degli Esteri nel periodo precedente la prima guerra mondiale (con importanti acquisizioni riguardo alle diversità generazionali nella diplomazia italiana) cfr. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE, DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia nazionale...* cit., e soprattutto UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE, DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Repertorio bibliografico dei funzionari del Ministero degli Affari Esteri*, Roma 1987 (in cui cfr. i profili di Chiaramonte Bordonaro e di Contarini rispettivamente alle pp. 183-184 e 207-208); su Bordonaro cfr. R.J.B. BOSWORTH, *La politica estera dell'Italia giolittiana*, ed. it. Roma 1985, p. 123.

⁸⁰ Rr.dd. 20 marzo 1924, n. 543, 14 novembre 1924, n. 226, 11 aprile 1926, n. 857, 28 aprile 1927, n. 628, 2 giugno 1927, n. 862.

⁸¹ L. 2 giugno 1927, n. 861.

⁸² *Diplomazia fascista*, in « Il Popolo d'Italia », 28 gennaio 1927. Cfr. anche l'editoriale

le prima ora, squadristi ed ex combattenti, deputati o dirigenti delle organizzazioni di partito. In una delle prime « infornate » di nomine, nel dicembre 1927, spiccano ad esempio i nomi del deputato emiliano Francesco Meriano, nominato console generale ad Odessa, già collaboratore del « Popolo d'Italia » e del « Resto del Carlino » (una costante ricorrente, tra le caratteristiche della nuova leva consolare, è appunto la provenienza dalla carriera giornalistica: segno che ai giovani diplomatici della « rivoluzione » si affidano prevalentemente compiti propagandistici che ben si conciliano con la confidenza acquisita coi mezzi di comunicazione di massa); quello di Manfredo Chiostrì, personalità prestigiosa del fascismo toscano; di Amedeo Mammalella, napoletano, volontario di guerra, mutilato e decorato al valore; del nobile Roberto Galleani dei conti D'Agliano, anch'egli giornalista, già direttore del « Momento »; dell'ex colonnello Fernando Perrone di San Martino; di Mario Orsini Ratto, già redattore dell'« Idea Nazionale » e del « Corriere della Sera ». Praticamente solo Gino Scarpa, console a Colombo, proviene da esperienze diplomatiche in senso proprio (è stato addetto commerciale ed è un esperto di problemi asiatici)⁸³; gli altri designati hanno in comune una sola ma fondamentale referenza: quella di essere integralmente fascisti. Commenta « Il Popolo d'Italia »:

« Ma ciò che va segnalato è il contributo che all'Amministrazione danno i giovani della guerra e della rivoluzione fascista, e che già ricoprono posti di responsabilità. I funzionari di concetto del Ministero degli Esteri si aggirano intorno ai 450. Di essi, 82 sono stati di recente collocati a riposo. Dei 450, più di 200 provengono da concorsi fatti all'inizio della guerra e nel periodo tra il 1921 ed il 1925 (la maggior parte di essi sono fascisti). A mano a mano che i vecchi funzionari si sono ritirati, funzionari giovani hanno preso il loro posto: così è stato compiuto un vasto e profondo processo di fascistizzazione »⁸⁴.

Nell'amministrazione centrale del ministero la riforma del 1924-25 si sforza di introdurre elementi di modernizzazione. Sul terreno organizzativo il mutamento di maggior significato è l'istituzione della direzione generale per gli Affari generali, articolata in una serie di uffici profondamente rinnovati per struttura e metodi di lavoro: l'Ufficio coordinamento generale, l'Ufficio storico e diplomatico, l'Ufficio archivio e corrispondenza, l'Ufficio cifra, l'Archivio

L'anno decisivo del Regime, in « Critica Fascista », V (1927), p. 1, dove si pone il problema della « creazione della diplomazia fascista » come opera necessaria, resa finalmente possibile dal fatto — scrive l'organo bottaiano — che « oggi la responsabilità di governo, la stessa tormentata vita del fascismo, le esperienze legislative hanno reso non pochi uomini della rivoluzione degni di rappresentare con il più alto decoro spirituale la Nazione oltre le frontiere ».

⁸³ *I nuovi consoli fascisti*, in « Corriere della Sera », 8 gennaio 1928.

⁸⁴ *Ibidem*.

vio storico, l'Ufficio contenzioso e legislazione, l'Ufficio pubblicazioni e raccolte amministrative, la biblioteca e la tipografia. Gli uffici coordinamento e storico-diplomatico adottano i nuovi metodi di classificazione, conservazione e richiamo dei documenti, basati su un sistema di schedari suddivisi in tre categorie (personali, geografici, per materie) e curano la raccolta e l'ordinamento dei documenti diplomatici nonché la loro trasmissione per conoscenza alle ambasciate e legazioni all'estero⁸⁵: si viene così perfezionando il sistema informativo interno dell'amministrazione, mentre la contemporanea riforma degli archivi (anch'essi ordinati secondo criteri più razionali e moderni) consente il pieno recupero della memoria storica dell'apparato e una sua migliore valorizzazione⁸⁶.

Sul piano, invece, della formazione del personale, lasciando cadere la proposta di provenienza parlamentare di istituire un apposito organismo per la preparazione dei diplomatici⁸⁷, il ministero sembra affidarsi direttamente al potenziamento ed allo sviluppo delle scienze politiche (nel marzo 1924 viene istituita a Roma una Scuola universitaria di scienze politiche, appunto per « fornire la preparazione scientifica per le carriere amministrative, diplomatiche, consolari e per il giornalismo »)⁸⁸. Tuttavia inutilmente il relatore della

⁸⁵ AP. CAMERA, leg. XXVI, sess. 1924, Documenti, Disegni di Legge e Relazioni, n. 6A e 6 bis-A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1924-25, sottocommissione Esteri e Colonie*. Sulla riforma del ministero cfr. anche il discorso dell'Ascensione (5 giugno 1928) in B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XXIII, 1957, pp. 185 e seguenti.

⁸⁶ Cfr. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Inventario della « serie D » (Direzione dell'Archivio storico)*, a cura di S. RUGGERI, Roma 1988, che tuttavia ridimensiona la portata innovatrice e razionalizzatrice della riforma.

⁸⁷ AP. CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 6A e 6 bis-A citato.

⁸⁸ R.d.l. 27 marzo 1924, n. 527. Sulla facoltà di Roma cfr. r.d. 5 febbraio 1928, n. 186. Sull'atteggiamento del fascismo in materia cfr. C.E. FERRI, *L'insegnamento delle scienze politiche*, in « Il Popolo d'Italia », 24 luglio 1925. Particolarmente interessante è il carteggio conservato in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931, 5.1/2944, relativo all'ammissione ai concorsi per l'amministrazione dei laureati in Scienze politiche nei primi anni Trenta: nell'ottobre del 1929 il commissario della facoltà fascista di Scienze politiche di Perugia Sergio Panunzio si rivolge al sottosegretario Francesco Giunta per lamentare la discriminazione dei laureati in Scienze politiche nei concorsi pubblici; « deve rilevarsi — gli replica il ministero dell'Interno, il cui Ufficio studi e legislazione è richiesto di un parere — che le peculiari funzioni affidate ai funzionari del gruppo A dell'Amministrazione dell'Interno esigono una conoscenza tecnico-giuridica che le varie Facoltà di Scienze Politiche non possono dare ». La questione si trascina (con altri interventi di Panunzio) sino al marzo 1933, quando una disposizione voluta personalmente da Mussolini ammette a tutti i concorsi dell'amministrazione i giovani provenienti da Scienze politiche, con l'unica eccezione della carriera giudiziaria. Per una posizione in sostanza diffidente verso le facoltà di Scien-

Giunta generale del bilancio Andrea Torre suggerisce nel 1927 che la preparazione « deve consistere in una sostanziosa cultura storica, giuridica, economica e politica, ed in una educazione specificamente professionale »⁸⁹. In realtà i programmi d'esame per l'immissione in carriera non subiranno radicali rivolgimenti, segno che il fascismo concepisce la conquista della burocrazia non tanto come la modifica consapevole e duratura dei processi che ne segnano la formazione e l'apprendistato, ma tutt'al più come l'occasione per eccezionali e contingenti immissioni in carriera di personale di provenienza politica. Su questo terreno — bisogna osservare — la « rivoluzione fascista », nonostante i suoi volitivi proclami di radicale trasformazione, è necessariamente destinata a subire l'insuperabile resistenza e poi la fatale rivincita della *routine* burocratica: manca ad essa, in definitiva, un modello alternativo, di amministrazione che possa dirsi propriamente « fascista » (e ciò spiega perché in tutta l'esperienza del fascismo, anche di quello più intransigente e « rivoluzionario », difetti una elaborazione sulla formazione « nuova » dell'impiegato pubblico). Gli stessi provvedimenti del 1927 sulla carriera consolare, come del resto tutta l'impostazione antiburocratica della segreteria Farinacci nel 1925, risentono di un equivoco di fondo: l'illusione cioè che sia sufficiente un ricambio di uomini, generazionale e politico, per modificare il funzionamento e le dinamiche endogene dell'amministrazione. In realtà, non solo gli uomini si dimostreranno per lo più impari ai compiti loro assegnati (perché una classe dirigente fascista nel senso pieno della parola, socialmente e ideologicamente autonoma dagli equilibri di potere preesistenti alla marcia su Roma, non esiste), ma soprattutto mancheranno del disegno complessivo e organico sulla cui base costruire una riforma dell'amministrazione. In ciò la cultura istituzionale del fascismo mostra tutta la sua povertà di risorse e la sua sostanziale soggezione rispetto alla precedente tradizione amministrativa.

La confusa ed oscillante ricerca di una burocrazia « più fascista », e quindi diversa da quella ereditata dallo Stato liberale, non va molto oltre le enunciazioni di principio. Se si guarda al punto più alto raggiunto dallo specialismo burocratico e dall'intelligenza politico-esecutiva nell'amministrazione degli Esteri bisogna riferirsi ad un tipo di funzionario che, pur aderendo al regime, resta per formazione, sensibilità e cultura molto distante dal rivolu-

ze politiche come scuole di formazione di funzionari cfr. A. DE STEFANI, *L'organizzazione dello Stato*, in *L'oro e l'aratro*, Milano 1929, pp. 160-161.

⁸⁹ AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-27, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1169 A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1927-28, sottocommissione Esteri e Colonie*, rel. A. Torre.

zionario *cliché* dello squadrista trasformato in diplomatico: come, ad esempio, uno degli uomini chiave della diplomazia preconcordataria, Amedeo Giannini.

La carriera di Giannini, brillante e ricca di aperture verso la politica, resta esemplare non solo delle tradizioni dell'amministrazione italiana prefascista, ma anche della relativa rapidità con cui una burocrazia di formazione liberale riesce non soltanto ad acclimatarsi nel regime, ma anche a diventarne l'essenziale personale dirigente, per lo meno a livello amministrativo. Nato a Napoli nel 1886, Giannini si laurea in giurisprudenza, ma senza disdegnare studi letterario-filosofici e persino una specializzazione in indianistica; nel giugno 1910 vince il concorso nell'amministrazione provinciale dell'Interno; l'anno successivo è già segretario di 4^a classe nell'amministrazione centrale dello stesso ministero; poi la sua carriera si evolve di anno in anno, con promozioni continue, encomi solenni (come quello concessogli nel 1914 su proposta del direttore generale delle Carceri) e brevi parentesi di incarichi speciali. Nel 1920 dirige l'Ufficio stampa del ministero degli Esteri e tre anni dopo, a soli 37 anni, è nominato consigliere di Stato e segretario generale del Consiglio del contenzioso diplomatico: sarà, d'ora innanzi, da giurista, consigliere e segretario generale della commissione preparatoria di diritto internazionale e privato (1924), membro della commissione reale per la riforma dei codici (1924), membro della commissione per la riforma delle leggi sull'emigrazione (1926), inviato straordinario e ministro plenipotenziario (1924) e quindi ambasciatore del regno. Nominato senatore, diverrà vice presidente del CNR (1928-1944), membro del Consiglio superiore di vigilanza delle radioaudizioni (1928-1934), presidente di sezione del Consiglio di Stato, presidente della commissione per la riforma della legislazione aeronautica (dal 1934), direttore generale degli affari economici al ministero degli Esteri (dall'aprile 1936)⁹⁰.

Se c'è una chiave per interpretare l'ascesa di un burocrate come Amedeo Giannini proprio negli anni delle polemiche sulla fascistizzazione della burocrazia, essa non va ricercata nell'adesione di questo tecnico dell'amministrazione e del diritto alle idealità politiche del regime (per quanto proprio Giannini, nel 1926, curi per la casa editrice Alpes una delle prime raccolte di di-

⁹⁰ ACS, *Carte Giannini (1866-1960)*. In particolare, per la formazione di Giannini, sc. 1, fasc. 1, dove cfr. i documenti sulla sua esperienza accademica presso l'università di Roma e presso la facoltà di Scienze politiche di Perugia; per la carriera dell'Interno, *ibid.*, fasc. 2, sf. 1; per la sua partecipazione al Consiglio di Stato, *ibid.*, fasc. 2, sf. 2; per quella al CNR, *ibid.*, fasc. 2, sf. 10.

scorsi di Mussolini, *La nuova politica dell'Italia*)⁹¹, ma nella implicita rilevanza assunta dalla sua cultura specialistica in uno Stato amministrativo quale continua ad essere quello di Mussolini e nella sua superiorità, anche, nei confronti di una cultura politica fascista impotente a tradursi in concreta pratica amministrativa. Così accade nel ministero degli Esteri, dove appunto prevale la tradizione burocratica (anche se non sempre al livello « alto » rappresentato da funzionari come Giannini), così in quello delle Colonie, dove pure il fascismo concepisce in questi stessi anni l'ambizioso quanto velleitario progetto di creare un corpo speciale di funzionari imperiali sul modello « imperiale » inglese⁹² e dove la riforma Federzoni introduce in effetti alcuni elementi di novità nell'ordinamento interno, al punto da essere indicata come un modello per gli altri ministeri⁹³; così persino nel ministero « fascista » per eccellenza, quel dicastero delle Corporazioni che Bottai concepisce come la negazione della burocratizzazione, « piantato su basi diverse dai soliti Dicasteri burocratici », composto « di pochi funzionari, essendo un Ministero di direzione e di vigilanza della produzione nazionale », dotato della « massima sveltezza e sensibilità dei problemi e dei bisogni dei produttori »⁹⁴.

Il nuovo dicastero delle Corporazioni, istituito con decreto del 2 luglio 1926, rappresenta un modello organizzativo e funzionale effettivamente anomalo all'interno dell'amministrazione per ministeri: « Bottai — è stato notato

⁹¹ Cfr. in proposito *I discorsi di Mussolini nel 1924*, in « Il Popolo d'Italia », 25 febbraio 1926. Sul rapporto di Giannini con il fascismo (rapporto, appunto, mediato dalla sua professionalità di « tecnico dell'amministrazione ») sono indicative le informazioni in ACS, *Carte Giannini...* cit., soprattutto sc. 6, fasc. 7, « Procedimento penale-Epurazione »: arrestato e processato dopo il 25 luglio 1943, Giannini sarà proscioltto in istruttoria; alcune personalità della cultura cattolico-democratica, come Arturo Carlo Jemolo e Giuseppe Capograssi, prenderanno posizione in suo favore.

⁹² Cfr. *Uomini per l'Impero*, in « Il Popolo d'Italia », 20 agosto 1926. Sul ministero, e soprattutto sul r.d.l. 26 febbraio 1928, n. 355, definito « una vera e propria riforma fascista », cfr. il commento apparso negli stessi giorni in « Il Popolo d'Italia », *Riordinamento dell'amministrazione coloniale*, 25 febbraio 1928. Una sintesi di tutti i problemi del ministero negli anni Venti nella relazione di R. Cantalupo in AP, CAMERA, leg. XXVIII, sess. 1929, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 13 A.

⁹³ Il nuovo ordinamento prevede la suddivisione del personale in tre classi: una direttiva, composta di laureati e più ridotta di numero; una ausiliare, con compiti esecutivi e di concetto, reclutata senza riferimento al titolo di studi superiore; ed una terza, destinata col tempo a diventare maggioritaria, di personale a contratto, assunto per periodi di tempo determinati. Sul punto cfr. il commento, in chiave positiva, di A. BERIO, *Il problema dei pubblici funzionari*, in « Echi e commenti », 5 gennaio 1929, che propone l'estensione della riforma Federzoni anche ad altre amministrazioni.

⁹⁴ *Come si va attuando lo stato sindacale fascista*, in « Il Popolo d'Italia », 26 novembre 1926.

— parte dal concetto che il ministero delle Corporazioni è il “motore” del Consiglio nazionale delle Corporazioni (peraltro ancora *in ovo*), il quale a sua volta dipende dal capo del governo ⁹⁵. Per i corporativisti la centralità del ministero discende direttamente dalla identificazione del sistema della corporazione integrale con il regime. Lo stesso Mussolini, nel luglio 1926, fissa il carattere « non burocratico » del dicastero richiamandosi ai suoi fini fondamentali di coordinamento degli « interessi contrastanti dei singoli e dei gruppi »⁹⁶. e Bottai aggiunge: « il Ministero delle Corporazioni è, appunto, un delicato complesso “organo di collegamento”, centro che riceve, coordina, disciplina e irradia energie sociali, che in esso convergono e si dispongono da tutti gli ordini, per essere immesse nello Stato, onde attingerne direttiva d'azione e prestigio d'autorità »⁹⁷.

Dunque, un'amministrazione di coordinamento. Giustamente, a partire da questa definizione, Bottai rivendica sin dal giugno 1927 che il nuovo dicastero « non può paragonarsi con esattezza a nessuna delle grandi Amministrazioni dello Stato »⁹⁸: diversa è la struttura, solo formalmente burocratica, con un apparato ridotto ai minimi termini in attesa di costituire gli uffici « a mano a mano che i bisogni li indicheranno, e nella forma e nel modo che saranno efficienti e redditizi »⁹⁹; diversa la posizione nel contesto dell'amministrazione, per la vocazione tipica della burocrazia delle Corporazioni a proporsi come la burocrazia fascista per eccellenza, nella misura almeno in cui il coordinamento corporativo invade competenze e interessi tradizionalmente riservati ad altre amministrazioni dello Stato; diversa infine, come si dirà subito, la formazione e l'estrazione del personale, in gran parte legato a quella burocrazia sindacale che il regime si propone di affiancare in modo sempre più deciso ai funzionari dello Stato. Quando, nel febbraio 1927, si discute all'interno del governo sugli organici e sull'organizzazione centrale del nuovo ministero, il giovane sottosegretario alle Corporazioni è costretto ad impegna-

⁹⁵ G.B. GUERRI, *Giuseppe Bottai, un fascista critico*, Milano 1976, p. 93.

⁹⁶ B. MUSSOLINI, *Opera omnia*, cit. vol. XXII, 1957, pp. 182-183 (discorso del 31 luglio 1926, per l'inaugurazione del ministero delle Corporazioni).

⁹⁷ G. BOTTAI, *Esperienza corporativa*, Roma 1929, p. 290 (il testo è quello dell'intervento alla Camera, 1 giugno 1927; cfr. anche « Il Diritto del Lavoro », 1927, parte 1^a, pp. 359-360, col titolo *L'ordinamento corporativo italiano*). Su Bottai e il corporativismo anche G. BOTTAI, *Scritti*, a cura di R. BARTOLOZZI e R. DEI GIUDICE, Bologna 1965, pp. 71 e seguenti.

⁹⁸ G. BOTTAI, *Esperienza...* cit., pp. 290-291.

⁹⁹ AP. CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-27, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1179 A e 1179 bis-A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle Finanze per l'esercizio finanziario 1927-28, sottocommissione Finanze* (rel. Mazzeni e Tumidei).

re tutta la sua autorità e il suo prestigio per respingere le pretese livellatrici provenienti dal ministero delle Finanze:

« Di fronte alle resistenze della Ragioneria Generale dello Stato — scrive Bottai a Mussolini — dovrei (...) pregare V.E. di rimandare, come viene disposto nello schema allegato, la sistemazione degli organici ad un Decreto Reale, pur affermandosi che rispetto ad essi, e soprattutto per quanto concerne i servizi centrali del Ministero, non è possibile ammettere che si applichino, come pretende la Ragioneria Generale, i soliti criteri dell'Ordinamento Gerarchico. Infatti tali criteri, tra l'altro, impongono certe proporzioni numeriche tra i gradi e i gruppi, che costringerebbero ad adottare per il Ministero delle Corporazioni un organico almeno quadruplo di quello già presentato a V.E. Senza dire che il Ministero delle Corporazioni, strumento di attuazione della Rivoluzione Fascista, ha specialissime esigenze di personale direttivo, specializzato in varie materie, e non ha bisogno di subalterni. Fino ad un certo punto esso può rassomigliarsi al Consiglio di Stato ed in realtà costituisce la Suprema Magistratura della Giustizia Sociale della Nazione in sede amministrativa »¹⁰⁰.

Il conflitto tra l'impostazione di Bottai e quella dei suoi contraddittori della Ragioneria generale lascia ancora una volta intravedere le obiettive difficoltà di inserire nel corpo dell'amministrazione centrale principi e schemi organizzativi differenti da quelli uniformemente consolidati nella tradizione amministrativa. Obietta una « riservata » del ministero delle Finanze in quegli stessi giorni:

« Pur convenendo che con Decreto Reale, di concerto con la Finanza, saranno determinate le norme tutte relative al personale centrale e provinciale, e pure ammettendo che una parte dei posti possa essere assegnata a persone estranee all'Amministrazione, da assumere con contratto a tempo determinato, è da escludere l'opportunità di far risultare che le norme stesse deroghino a quelle vigenti per il personale statale in genere. Anche a prescindere dalla considerazione che mancherebbero di regola sufficienti motivi per deroghe assolute e generali, la Finanza non può non preoccuparsi delle ripercussioni che, comunque, ne deriverebbero nei confronti di tutti gli altri personali, ciò che esclude la possibilità di venir meno, salvo specialissime circostanze, ai criteri fondamentali dell'ordinamento gerarchico e dello stato giuridico, che rappresentano le basi essenziali dell'ordinamento amministrativo vigente »¹⁰¹.

¹⁰⁰ ACS, Pres. Cons., Gab., Atti, 1927, 1.1.2/1102, *Appunto per S.E. il Capo del Governo*, 5 febbraio 1927.

¹⁰¹ *Ibid.*, anche per le osservazioni dell'Ufficio studi e legislazione del ministero dell'Interno, contrarie alla disposizione sul concorso di ammissione per titoli « il cui esito si fa dipendere dal giudizio insindacabile del Ministro ». Nello schema originario si prevedeva tra l'altro che il personale fosse tutto reclutato in prima istanza tra quello già in servizio presso altre amministrazioni, mentre poi l'art. 7 del testo provvisorio stabilirà che « una quota parte dei posti del gruppo A della carriera centrale e della carriera provinciale potrà essere assegnata anche ad elementi estranei ad ogni pubblica amministrazione, per i quali sarà applicato il sistema dei contratti a tempo determinato ». La lettera del ministero delle Finanze a Mussolini è del 7 febbraio 1927.

Quel che soprattutto preoccupa la Ragioneria generale, ed anche l'Ufficio studi e legislazione del ministero dell'Interno, chiamato a pronunciare un parere sul problema, è che le disposizioni inserite in un primo tempo nello schema di decreto presentato da Bottai possano costituire un pericoloso precedente, « che sia “regola” la “non applicazione” delle norme generali sull'ordinamento gerarchico delle amministrazioni statali, mentre anche per il ministero delle Corporazioni dovrebbe restare “regola” l'applicazione di dette norme, salvo le deroghe rese necessarie dalla speciale natura dei servizi e dalle conseguenti esigenze particolari del suo ordinamento »¹⁰². Sul punto — dietro il quale si cela evidentemente un dissenso di idee di portata più generale (un contrasto cioè tra il culto dell'uniformità organizzativa e le esigenze particolari di amministrazioni nuove come quella delle Corporazioni) — interviene alla fine di febbraio lo stesso Mussolini, con una lettera personale a Volpi di Misurata che prefigura le basi di una successiva mediazione:

« Caro Ministro, — scrive il duce al titolare delle Finanze —, ho letto le ultime osservazioni di codesto Ministero, in ordine al progetto di ordinamento del Ministero delle Corporazioni. In molti casi esse saranno accolte. Mi sono convinto, però, che non è possibile adagiare il nuovo Organismo nel letto di Procuste dell'ordinamento gerarchico. Quando ho inaugurato questo Ministero, ho affermato che esso non avrebbe costituito un “organo burocratico”. D'altronde, su due piedi, non è possibile stabilire un organico adeguato, mentre mi preme presentare il disegno di legge al Parlamento. Apprezzo le preoccupazioni della Ragioneria generale e mi rendo conto che il detto ordinamento è una salutare barriera contro la tendenza inflazionistica dei vecchi organismi ministeriali. Ma, per il caso delle Corporazioni, impedirebbe la specializzazione necessaria e costringerebbe ad adottare un organico quadruplo del bisogno. Ritengo di poter eliminare il pericolo che il nuovo regolamento organico, che studieremo insieme dopo approvata la legge, costituisca precedenti pericolosi. Infatti ho disposto che il primo articolo dello schema sia così modificato: “Art.1 Il Ministero delle Corporazioni costituisce l'organo di attuazione dello Stato corporativo e consta di un complesso di Consigli, Comitati e Servizi specializzati che sono i seguenti: a) le Corporazioni; b) Comitato delle Opere; c) i due Servizi speciali per le Corporazioni e per i Sindacati; d) le Delegazioni provinciali. Al Ministero delle Corporazioni non si applicano le norme sull'ordinamento gerarchico dell'Amministrazione dello Stato”. Tale articolo, approvato dal Parlamento e sanzionato dal Sovrano, scaricherà la Ragioneria generale da ogni responsabilità. Sicuro della Sua adesione, avendo ottenuta già quella di tutti gli altri Ministri, La saluto caloramente. Il Capo del Governo, Ministro per le Corporazioni »¹⁰³.

Su questa base Bottai redige ai primi del marzo 1927 il testo definitivo del decreto « nel quale sono accolte — precisa — le osservazioni dei ministeri dell'Economia Nazionale, delle Comunicazioni, dei Lavori Pubblici e, per la

¹⁰² *Ibid.*, *Appunto per S.E. il Capo del Governo*, 25 febbraio 1927.

¹⁰³ *Ibid.*, *Riservata del Capo del Governo, Ministro delle Corporazioni, a S.E. Volpi di Misurata*, 22 febbraio 1927.

maggior parte, pure quelle espresse dal Ministero delle Finanze »¹⁰⁴. Il nuovo ministero viene organizzato sulla base di due sole direzioni generali (per le corporazioni e per le associazioni professionali), ognuna — come preciserà un decreto del capo del governo del maggio successivo — articolata in due divisioni: in totale il personale dovrà ammontare a 30 funzionari di gruppo A, 17 di gruppo B e 17 fra commessi ed inservienti; in ogni provincia i servizi sono affidati ad un funzionario di prefettura o — con una sensibile rottura del principio della verticalità organizzativa — agli uffici dipendenti dal ministero dell'Economia nazionale¹⁰⁵.

« Le peculiari esigenze dell'Amministrazione Centrale del Ministero furono riconosciute in modo positivo, se non sufficiente »¹⁰⁶, constata Bottai alla Camera nel giugno 1927. In realtà il nodo dei rapporti con le burocrazie degli altri ministeri, nei cui confronti il piccolo apparato delle Corporazioni tende obiettivamente a rappresentare un'amministrazione parallela e direttamente concorrente, resta sostanzialmente irrisolto. Per quanto Bottai si sforzi di precisare che il nuovo dicastero « non ha il tipo ordinario del Ministero », « è privo di vere e proprie funzioni amministrative e tecniche, le prime essendo delegate ai Prefetti, le seconde essendo di spettanza di altri Dicasteri », ed ha invece « compito di regolamento, di disciplinamento, che si esplica nel creare rapporti, nell'eliminare interferenze, nell'imprimere un indirizzo unitario e organico »¹⁰⁷, i conflitti di competenza sono inevitabili. Il più clamoroso si verifica nel settembre con la burocrazia dell'Economia nazionale, al punto che il titolare di quel dicastero, Belluzzo, è indotto a rivolgere una decisa protesta al sottosegretario presso la Presidenza del consiglio Suardo¹⁰⁸. La « riservata » che Belluzzo indirizza contemporaneamente a Bottai è indirettamente un documento esemplare delle difficoltà incontrate dalla nuova burocrazia corporativa:

« Caro Bottai — scrive dunque il ministro dell'Economia Nazionale —, dal Capo del Governo e Ministro delle Corporazioni mi hai fatto indirizzare una lettera che dimostra come nei tuoi uffici non si conosca la elementare differenza che esiste fra i problemi della produzione con-

¹⁰⁴ *Ibid.*, *Relazione del Ministero delle Corporazioni a S.E. il Capo del Governo, con all. testo definitivo dello schema di legge sull'ordinamento del Ministero*, 3 marzo 1927.

¹⁰⁵ Rr.dd. 17 marzo 1927, n. 401, 28 aprile 1927, n. 898 (approvazione dei ruoli organici); decreto del capo del governo 19 maggio 1927 (ordinamento degli uffici e distribuzione dei servizi).

¹⁰⁶ G. BOTTAI, *Esperienza...* cit., p. 293.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 304-305.

¹⁰⁸ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1927, 1.1.2/3832, *Riservata del ministro dell'Economia nazionale Belluzzo a S.E. Suardo, sottosegretario alla Presidenza*, 23 settembre 1927.

siderati dal punto di vista puramente tecnico e quelli sindacali. Nella riunione che ho tenuto con gli industriali e gli altifornisti (informandone prima il Capo del Governo che aveva dato la sua approvazione) si è parlato e discusso di ghisa e da fusione e da affinazione, di influenze del fosforo nella qualità di ghisa, della ghisa malleabile, delle ghise di qualità italiana ed estera; tutte questioni puramente tecniche, queste, nelle quali, con tutto il rispetto per te e per il tuo valoroso collaboratore Costamagna, voi non potete capire niente, per la semplice ragione che siete degli avvocati valorosi, ma in fatto di tecnica non potete avere la competenza necessaria. Domani io vorrei convocare i fabbricanti di fertilizzanti per discutere i problemi tecnici della produzione del fosfato ammonico al forno elettrico; ma secondo te io non potrei, così fanno scrivere i tuoi uffici, perché si tratta di problemi della produzione. Ma di questo passo il Ministero dell'Economia dovrebbe diventare una divisione di quello delle Corporazioni: ora, se così deve essere, pregherò il Capo del Governo di cercare un Capo divisione adatto, giacché io intendo che i problemi tecnici della produzione siano da me discussi, mentre mi guardo bene dall'ingerirmi in quelli sindacali, sui quali sarebbe bene invece concentrare, in questo momento particolarmente delicato, la massima attenzione da parte vostra, e sui quali credo anche di avere la competenza portata dallo studio di 25 anni sui problemi del lavoro, e non sulla sola carta. No, caro Bottai, questa non è collaborazione; permetti che te lo scriva uno che ha i capelli bianchi e che serve il Fascismo con quella purezza e fedeltà che potranno essere eguagliate, ma, lo scrivo con orgoglio, non superate, uno che al Fascismo per sé non ha domandato niente, neanche una onorificenza. Quello che avviene con questa confusione delle competenze non giova a nessuno e danneggia il Ministero del quale sei il giovane e valoroso Sottosegretario »¹⁰⁹.

Di fronte al progetto dei corporativisti di fare del nuovo ministero « il centro nevralgico non solo dell'ordinamento sindacale, ma della stessa politica italiana »¹¹⁰, si scatena la reazione irritata dei dicasteri concorrenti in difesa delle proprie competenze minacciate.

Ma le difficoltà maggiori, perché appunto rimandano ancora una volta al dilemma della costruzione della nuova classe dirigente fascista, sono quelle relative alla selezione di un personale adeguato ai compiti del ministero: « funzionari dinamici — li immagina nel 1926 Augusto De Marsanich su « Critica Fascista » —, pronti all'occorrenza a scendere in piazza e parlare alle masse sui problemi del lavoro, nelle assemblee sindacali »¹¹¹. Su questo terreno il dibattito che si apre tra i corporativisti ripropone in fondo nella loro integrità le questioni della fascistizzazione della burocrazia, che Bottai e i suoi collaboratori identificano però, con più precisione di quanto non avvenisse qualche anno prima, con la trasformazione dei « vecchi e anacronistici

¹⁰⁹ *Ibid.*, *Riservata del ministro dell'Economia nazionale Belluzzo a S.E. Bottai, sottosegretario alle Corporazioni*, 23 settembre 1927: il testo è anche in A. AQUARONE, *L'organizzazione...* cit., pp. 137-138.

¹¹⁰ Così A. AQUARONE, *L'organizzazione...* cit., p. 137.

¹¹¹ A. DE MARSANICH, *La riforma dello Stato*, in « Critica Fascista », IV (1926), p. 202: « Al Ministero delle Corporazioni basteranno pochi funzionari purché capaci e convinti del grande compito che dovranno assolvere e purché fedelissimi, provatamente fedelissimi al Fascismo ».

(...) regolamenti dei concorsi » e dei « vecchi (...) sistemi di scelta e di promozione »¹¹².

Concretamente il decreto dell'aprile 1927 che stabilisce i ruoli organici del personale riserva i posti di delegati corporativi centrali, da attribuirsi mediante concorso per titoli, « per due terzi a magistrati dell'ordine giudiziario aventi grado di giudice o equiparato e per un terzo a funzionari di ruolo del Ministero delle Corporazioni appartenenti al gruppo A di grado non inferiore all'8° »; il personale di gruppo B è reclutato « esclusivamente fra il personale di ruolo delle Amministrazioni statali appartenente al medesimo gruppo »¹¹³. L'articolo 7 del decreto, fissando le norme transitorie valide per le prime nomine, stabilisce anche il principio che « il Ministro per le Corporazioni ha facoltà, senza essere tenuto a dichiararne i motivi, di escludere dai concorsi coloro che non affidino di indirizzo conforme agli obiettivi speciali del Ministero »¹¹⁴; ciò corrisponde ad una ulteriore specificità del nuovo dicastero, che anche sotto questo aspetto rivendica lo spazio eccezionale che la cultura politica dovrà assumere nella formazione dei propri dipendenti.

I concorsi banditi nell'estate 1927, infatti, sono imperniati su uno spettro di materie più esteso (e forse anche più generico) di quelle richieste ai futuri impiegati dello Stato. Per l'ammissione al posto di vice-segretario (grado 11°) del gruppo A, ad esempio, si richiedono una prova scritta in diritto pubblico, economia politica e scienza delle finanze, diritto corporativo e legislazione del lavoro; ed una orale che verta, oltre che sulle discipline oggetto dello scritto, anche su diritto internazionale pubblico e privato, diritto civile, commerciale e marittimo, storia civile e politica contemporanea, elementi di statistica nonché prove facoltative sulla conoscenza delle lingue¹¹⁵. Presiedute in genere dallo stesso Bottai, e composte da consiglieri di Stato, consiglieri di Cassazione e alti funzionari delle Corporazioni, le commissioni giudicatrici dei concorsi del 1927 lavorano alacremente, avviando una prima cooptazione di ele-

¹¹² CRITICA FASCISTA, *Le parole e i fatti della Rivoluzione*, *ibid.*, IV (1926), pp. 412-13.

¹¹³ R.d. 28 aprile 1927, n. 898 cit. In generale cfr. F. PERGOLESÌ, *Diritto corporativo*, Torino 1934, pp. 395 ss. e G. ZANOBINI, *Corso di diritto corporativo*, Milano 1935, pp. 201 e seguenti.

¹¹⁴ Secondo l'art. 7, « per le prime nomine da farsi in attuazione dei ruoli organici, eccettuata quella di direttore generale, si provvederà mediante pubblici concorsi per esami e ciò limitatamente ai gradi iniziali, ovvero mediante concorsi per titoli fra il personale di ruolo attualmente in servizio nell'Amministrazione dello Stato, del gruppo al quale appartengono i posti messi a concorso, e infine mediante nomina fra il personale dello stesso gruppo e grado attualmente in servizio presso il Ministero delle Corporazioni » (così il comma 1).

¹¹⁵ Decreto del capo del governo, 1 luglio 1927, concernente norme per la nomina a volontario nella carriera amministrativa del ministero delle Corporazioni e disposizioni sul personale comandato.

menti soprattutto provenienti da altre amministrazioni: il primo concorso per posti di primo segretario (in organico sono sei), grado 9°, gruppo A, si conclude con l'assunzione di cinque ex dipendenti delle Finanze e di un ex segretario della Corte di conti; il contemporaneo concorso per consiglieri di 2ª classe (sei posti), grado 8°, gruppo A, immette nella nuova amministrazione impiegati provenienti dai ministeri delle Comunicazioni (uno), delle Finanze (uno), della Giustizia (uno) e dell'Interno (due). I due posti di direttore generale sono attribuiti al giudice Anselmo Anselmi e al vice prefetto Mariano Pierro, già distaccato nel 1919 alla Presidenza del consiglio¹¹⁶.

Scriverà agli inizi del 1929 su « Critica Fascista » Giuseppe Miceli Cirincione: « Bisogna reagire, e fare in modo che i sindacati creino una burocrazia diversa *per spirito* e per metodo, bisogna che i sindacati diano allo Stato corporativo il nuovo strumento burocratico fatto a sua immagine e somiglianza, cioè: snello, celere, responsabile e pieno di fede »¹¹⁷. La preoccupazione per la selezione e la preparazione dei dirigenti sindacali (tema sul quale Bottai, specie nel 1928, ritorna con martellante frequenza)¹¹⁸ fa tutt'uno con il proposito di una riforma profonda dell'amministrazione dello Stato, che proprio dagli sviluppi di questa seconda burocrazia (« la vera burocrazia del regime ») dovrebbe trarre le proprie direttive e i propri modelli di organizzazione: « esistono persone, anzi personaggi — denuncia nell'aprile 1928 « Critica Fascista » — per cui l'ordinamento corporativo è appena un problema di spettanza del ministero delle Corporazioni, anziché essere un sistema di organizzazione dello Stato che tocca ed investe tutti i Ministeri »¹¹⁹. Se il corporativismo è il destino dello Stato fascista — sostengono i collaboratori

¹¹⁶ Per le commissioni cfr. i decreti ministeriali 18 novembre 1927, 31 dicembre 1927, 9 gennaio 1928; per i concorsi citt. cfr. d.m. 20 aprile 1928 e d.m. 10 aprile 1928 (che riguardano la nomina dei vincitori). Per le nomine dei due direttori generali cfr. il r.d. 23 febbraio 1928: « tutti i funzionari dal grado di Direttore di Divisione a quello di Direttore Generale del Ministero delle Corporazioni — è stato osservato — appartengono alla burocrazia di carriera » (F. PIODI, *Per la storia...* cit., p. 327).

¹¹⁷ G. MICELI CIRINCIONE, *Ancora sulla burocrazia sindacale*, in « Critica Fascista », VII (1929), n. 3; sul tema cfr. anche M. LEVI DE VEALI, *Burocrazia sindacale*, *ibid.*, VII (1929), pp. 24-26 e, soprattutto, C. COSTAMAGNA, *Sindacati e burocrazia*, in « La Stampa », 18 novembre 1928.

¹¹⁸ G. BOTTAI, *Esperienza...* cit., soprattutto pp. 219 e seguenti.

¹¹⁹ CRITICA FASCISTA, *Lo Stato senza aggettivi*, in « Critica Fascista », VI (1928), pp. 121-122 (la polemica è contro il deputato Rotigliano, che alla Camera ha criticato l'espressione « stato corporativo »). Sul tema della « burocrazia corporativa » come unica burocrazia possibile nel regime la rivista tornerà più volte: cfr. per tutte G. BOTTAI, *Le Corporazioni al lavoro*, *ibid.*, XIII (1934), pp. 3-4, dove il *leader* del revisionismo sostiene che « si tratta (...) non di aggiungere una burocrazia alle altre; ma di sostituirla una più agile, più dinamica, più sensibile, alle altre ».

di Bottai — il nuovo modello di burocrazia pubblica è già implicito nella figura dell'organizzatore sindacale, « interprete diretto delle masse » e insieme personificazione dello Stato etico, educatore, dirigente politico, scienziato della politica, intellettuale organico del corporativismo. Non più « l'agitatore, di buona o di cattiva memoria », ma l'esponente della « aristocrazia attiva della società italiana riorganizzata »¹²⁰.

Nell'apparato centrale del ministero Bottai insedia uno *staff* di funzionari estremamente partecipi degli scopi politici del corporativismo, per metà amministratori e per metà studiosi o sindacalisti, protagonisti per qualche anno di un esperimento non comune all'interno dell'amministrazione centrale: sono uomini come i già ricordati Mariano Pierro (direttore generale per le associazioni) e Anselmo Anselmi (direttore generale per i servizi amministrativi); come Carlo Alberto Sabatini, proveniente dalla magistratura ordinaria, reggente al segretariato del Consiglio nazionale delle Corporazioni¹²¹; come Carlo Costamagna¹²² o il capo di gabinetto di Bottai Giovanni Dallari¹²³, o l'ex prefetto Francesco Piomarta, segretario generale del ministero¹²⁴. È un tipo di alta dirigenza burocratica senza dubbio fuori della norma, non fosse altro per l'impegno collaterale che spiega nell'azione di propaganda corporativa, nel campo degli studi, nella collaborazione a riviste e pubblicazioni specialistiche (anzitutto a quel « Diritto del Lavoro » che, assieme al « Bollettino ufficiale del Ministero », rappresenta lo sforzo di questa *élite* per influenzare l'elaborazione giuridica, spesso impermeabile ai nuovi principi corporativi)¹²⁵.

Le sorti successive del sistema corporativo, destinato a ridursi, per sua

¹²⁰ G. BOTTAI, *Esperienza...* cit., soprattutto pp. 229 e 239.

¹²¹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1927, 1.1.2/1102 citato.

¹²² Su Costamagna, che soprattutto attraverso la rivista « Lo Stato », da lui stesso fondata insieme ad Ettore Rosboch nel 1930, avrà una parte di rilievo nel dibattito corporativo cfr. (sebbene si tratti di opera sotto il profilo storiografico deludente) G. MALGIERI, *Carlo Costamagna. Dalla caduta dell'« ideale moderno » alla « nuova scienza » dello Stato*, Vibo Valentia 1981; sul corporativismo alla fine del primo decennio fascista resta fondamentale il quadro tracciato da R. DE FELICE, *Mussolini il duce*, I, *Gli anni del consenso...* cit., pp. 11 ss.; più di recente cfr. O. MANCINI, F.D. PERILLO, E. ZAGARI, *Teoria economica e pensiero corporativo*, 2 voll., Napoli 1982.

¹²³ Cfr. *L'inaugurazione del Ministero delle Corporazioni. Una solenne cerimonia per l'insediamento del Ministro Mussolini*, in « Il Popolo d'Italia », 31 luglio 1926.

¹²⁴ Francesco Piomarta, prefetto di Bergamo tra il febbraio 1925 e l'agosto 1926, nato nel 1878 (cfr. M. MISSORI, *Governi, alte cariche...* cit., p. 305).

¹²⁵ Sul « Diritto del Lavoro » cfr. S. CASSESE, *Un programmatore degli anni trenta: Giuseppe Bottai*, ora in *La formazione...* cit., p. 191, che vede nella rivista il tentativo di una ricostruzione del diritto del lavoro su basi pubblicistiche. Un giudizio sui compiti della rivista in B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XXII, 1957, p. 413.

intrinseca debolezza e per la scarsa lucidità politica con la quale viene concepito, ad un insieme di procedure formali e di istituti di fatto estranei agli sviluppi economici concreti (« l'intervento dello Stato nell'economia — ha scritto Sabino Cassese — si svolge, tra le due guerre, al di fuori dell'apparato e delle procedure corporative »)¹²⁶, impediranno che il modello organizzativo implicito nella organizzazione del ministero delle Corporazioni possa espandersi per contagio anche ad altri settori dell'amministrazione. E i ritardi nell'attuazione dello Stato corporativo non potranno che riflettersi anche sulla vita del ministero: il progetto di rifondazione della burocrazia del regime sotteso alla prima esperienza corporativa non può progredire, se privo di un contesto generale nel quale inserirsi e dal quale trarre alimento. Scriverà ai primi del 1919 Aldo Lusignoli, già allarmato dei ritardi e delle resistenze anticorporative nell'amministrazione pubblica:

« Ma il sistema corporativo dello Stato? Ma il Parlamento eletto in regime corporativo? Ma tutta la vita nazionale che ormai si va naturalmente permeando non di questa idea, quanto di questi fatti che avanzano e che avvengono? Certa burocrazia non se ne accorge: vive ancora nelle chiuse stanze. Penso che faccia talvolta un involontario ostruzionismo: ha paura del nuovo »¹²⁷.

3. — *Le amministrazioni « industriali »*. Nelle due amministrazioni tradizionalmente più sensibili al tema dell'efficienza burocratica, i Lavori pubblici e le Comunicazioni, l'esigenza di assetti organizzativi meglio rispondenti alla natura « industriale » dei servizi induce il legislatore fascista ad una ricerca di soluzioni alternative che in definitiva concluderà nella scelta di quel modello di azienda autonoma ideato agli inizi del secolo con la nazionalizzazione delle ferrovie. Si profila così, almeno in questa fase, una marcata tendenza a cercare la risposta ai problemi di efficienza dello Stato al di fuori della sua organizzazione per ministeri, nell'ambito di apparati semiautonomi che consentano, pur rimanendo soggetti al riscontro delle spese da parte della Corte dei conti e dipendendo dal corrispondente ministero (al cui bilancio viene allegato quello dell'azienda), un certo decentramento patrimoniale e — soprattutto — una rilevante autonomia funzionale¹²⁸.

¹²⁶ S. CASSESE, *Corporazioni e intervento pubblico nell'economia*, ora in *La formazione...* cit., p. 65.

¹²⁷ A. LUSIGNOLI, *Corporazione e burocrazia*, in « Il Pubblico Impiego », III (1929), n. 3; pur formulando un giudizio positivo sull'azione sinora svolta dal ministero delle Corporazioni, Lusignoli denuncia che ad esso sia stata in pratica delegata tutta la problematica della costruzione dello Stato corporativo, mentre le altre amministrazioni dello Stato continuano a funzionare secondo i vecchi metodi, indifferenti ai nuovi valori del corporativismo.

¹²⁸ Cfr. ad esempio, per una sintetica definizione dell'azienda autonoma, classificata tra gli

Nell'amministrazione dei Lavori pubblici la creazione nel 1928 dell'Azienda autonoma statale della strada costituisce il momento conclusivo di una strategia riformatrice promossa, sin dai primi mesi del 1925, dal nuovo ministro Giovanni Giuriati. Esponente esemplare della nuova classe dirigente selezionata durante la guerra, Giuriati unisce alla concezione efficientista e quasi militare dell'amministrazione (« Noi che abbiamo comandato un reparto in combattimento — dirà nel 1925 durante un Consiglio dei ministri — (...) sappiamo che la disciplina di una massa d'uomini si ottiene con l'esempio, con la giustizia e con un buon trattamento »)¹²⁹ ad una spiccata sensibilità verso i problemi dell'organizzazione, maturata anche nell'intenso sodalizio politico che lo lega nell'immediato dopoguerra ad Oscar Sinigaglia e, per suo tramite, agli ambienti imprenditoriali vicini al nazionalismo¹³⁰. Soprattutto — come ha messo in evidenza Renzo De Felice — Giuriati non rappresenta « una figura di primo piano del fascismo »¹³¹, caratteristica questa che lo pone al riparo dalle lotte interne del PNF e lo tiene al di fuori, nonostante la rituale adesione, anche dalla campagna per la fascistizzazione della burocrazia promossa durante la segreteria Farinacci. Alla direzione del dicastero dei Lavori pubblici, perciò, Giuriati si distingue — per citare un giudizio di Mussolini successivo di qualche anno — come « un uomo di poche parole e di molte opere, organizzatore e lavoratore instancabile »¹³², più preoccupato probabilmente della funzionalità dell'apparato affidato alla sua gestione che dei supremi obiettivi della fascistizzazione: se non proprio un tecnocrate (giacché essenzialmente politica è la formazione di Giuriati), certo un ministro al quale le élites tecnocratiche dei Lavori pubblici possono guardare con una certa fiducia.

« Trovai un relevantissimo numero di pratiche arretrate, dovuto sia alle varie riforme degli ordinamenti di questa Amministrazione centrale succedutisi negli ultimi anni — scrive Giuriati in uno dei suoi primi rapporti a Mus-

organi dello Stato e come tale priva di personalità giuridica, G. SALEMI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1936, pp. 35 e seguenti.

¹²⁹ La frase è tolta da G. GIURIATI, *La parabola...* cit., p. 121.

¹³⁰ Cfr. in proposito A. STADERINI, *Rivendicazioni territoriali e mobilitazione nazionale nei documenti del 1919 di Giovanni Giuriati e Oscar Sinigaglia*, in « Storia contemporanea », XIV (1983), p. 92.

¹³¹ R. DE FELICE, *Mussolini il duce*, I, *Gli anni del consenso...* cit., p. 208. Aggiunge De Felice: « Personalmente onesto, era un fascista sincero, alieno dall'assumere atteggiamenti estremistici, sostanzialmente fuori dalle correnti e dai clan fascisti » (p. 209 in nota).

¹³² B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XXIV, 1958, pp. 263 ss. (sono le parole di Mussolini nel presentare Giuriati al direttorio del PNF in occasione della sua nomina a segretario del partito, nel 1930; ora cit. anche da R. DE FELICE, *Mussolini il duce...* cit., p. 209 in nota).

solini —, sia alla notevole deficienza numerica di personale amministrativo, dipendente dal fatto che da cinque anni non si sono esperiti i concorsi di ammissione»¹³³. Di fronte a questa critica situazione, l'iniziativa del neoministro è soprattutto rivolta a restituire responsabilità alla burocrazia dei Lavori pubblici, razionalizzandone il lavoro, allentando i vincoli derivanti dai controlli di merito, ampliando e qualificando il personale: in gennaio viene istituito l'Ufficio di statistica, « a cui gli organi periferici dovevano segnalare mensilmente l'avanzamento di ogni singola opera, gli eventuali rallentamenti del ritmo dei lavori e le interruzioni »¹³⁴; a dirigerlo viene designato il prof. Carlo Grilli, cui in particolare si dovrà la pubblicazione dell'importante *Bollettino statistico dei lavori pubblici*¹³⁵; in maggio la normativa sugli appalti viene modificata con l'elevazione dei limiti di spesa oltre i quali è obbligatorio il ricorso al Consiglio superiore o al Consiglio di Stato (una riforma, dunque, che restituisce all'amministrazione attiva parte di quell'autonomia di manovra tante volte invocata e gravemente limitata dalla « controriforma » Sarrocchi): al ministro viene attribuita la facoltà di scegliere, quando si tratti di lavori di importo inferiore alle 500 mila lire, il sistema dell'asta pubblica o quello della licitazione privata¹³⁶; in aprile — ed è questo uno degli aspetti più rilevanti della nuova legislazione — Giuriati aveva assunto una serie coordinata di misure a favore del personale, stabilendo tra l'altro di destinare all'Italia meridionale i migliori funzionari, privilegiati poi, in virtù di questo servizio « speciale », al momento delle promozioni. Con il decreto del 9 aprile 1925 vengono tra l'altro « migliorate le condizioni di organico dei funzionari del Genio civile, elevando tutti gli ingegneri capi al sesto grado dei ranghi di gerarchia », ripristinando per essi la possibilità di accedere all'amministrazione

¹³³ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1925, 1.3.1/2037, dal ministro dei Lavori pubblici alla Presidenza del consiglio, 11 giugno 1925. Secondo la « riservata », « dei 198 posti del ruolo amministrativo, ne sono vacanti 46 ».

¹³⁴ G. GIURIATI, *La parabola...* cit., p. 199. L'Ufficio viene istituito con d.m. 31 gennaio 1925 presso la direzione degli Affari generali e dell'edilizia; per il suo ordinamento cfr. r.d. 5 aprile 1925, n. 458.

¹³⁵ *Ibid.* Sul « Bollettino » cfr. C. PETROCCHI, *La Politica...* cit., p. 275, che ricollega l'iniziativa ai precedenti dell'epoca di Bonomi (creazione di un ufficio di legislazione con compiti di raccolta di dati nel 1919) e di Carnazza (circolare 15 febbraio 1924 per istituire una relazione annuale dei capi ufficio sull'attività svolta). Interessante l'attenzione dei « riformatori » per il coordinamento e la circolazione delle informazioni all'interno dell'apparato e quindi per il servizio statistico: su questo specifico terreno viene individuata una delle disfunzioni maggiori dell'amministrazione.

¹³⁶ R.d. 7 maggio 1925, n. 646.

centrale, conferendo al ministro la facoltà di accordare compensi speciali al personale¹³⁷.

È insomma la *révanche* dell'amministrazione dei tecnici, mortificata dalla « controriforma » Sarrocchi¹³⁸: « per imprimere il necessario ritmo accelerato alla preparazione dei progetti e alla esecuzione delle opere — scrive ancora Giuriati a Mussolini nel giugno 1925 — occorre sia assicurata una corrispondente rapidità nell'azione amministrativa che forma con la parte tecnica un tutto inscindibile »¹³⁹. La strada prescelta, pur con le naturali correzioni, è ancora quella indicata da Carlo Petrocchi all'epoca della riforma Carnazza (e infatti Petrocchi, direttore generale delle Acque e bonifiche, resta uno degli uomini chiave nello *staff* burocratico di Giuriati): semplificazione amministrativa, decentramento delle funzioni ad organismi periferici dotati di autonomia operativa, selezione dei funzionari all'insegna di una più larga integrazione tra cultura tecnica e specialismo giuridico-amministrativo. Nel luglio 1925 il governo vara la riforma forse più rappresentativa di questo indirizzo istituendo i Provveditorati alle opere pubbliche per il Mezzogiorno e le isole¹⁴⁰.

Come sempre, l'opzione a favore di organi decentrati quali sono i Provveditorati corrisponde ad un duplice ordine di motivazioni: da una parte la spinta per assetti amministrativi più funzionali e per la decongestione dell'apparato centrale; dall'altra le pressioni più latamente sociali che si riflettono sulla politica fascista dei lavori pubblici specie all'indomani della svolta del gennaio 1925. Ha scritto Roberto Ruffilli, cogliendo sinteticamente il nocciolo del problema: « Netta diventa la scelta dei governanti fascisti a favore della regionalizzazione dell'intervento statale in campo economico, sociale e politico (...). In questo si fa sentire lo sviluppo in senso dittatoriale del regime fascista, unitamente ai problemi posti dall'industrializzazione e dalle sempre più gravi "crisi economiche" che spingono ad adottare, per l'azione dello Stato nella società italiana, prospettive "dirigiste" al posto di quelle "liberiste", e la prospettiva soprattutto del coordinamento "autoritario" da parte dei po-

¹³⁷ R.d. 9 aprile 1925, n. 583. Sul punto cfr. C. PETROCCHI, *La Politica...* cit., pp. 282-283 e G. GIURIATI, *La parabola...* cit., p. 200. Per un giudizio complessivo cfr. R. RUFFILLI, *La questione regionale...* cit., pp. 386 e seguenti.

¹³⁸ Così anche C. PETROCCHI, *La Politica...* cit., pp. XXVI-XXVII: « Nominato a capo del Ministero dei Lavori Pubblici l'on. Giuriati, in poco tempo è stato ricostruito quasi integralmente l'edificio distrutto ».

¹³⁹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1925, 1.3.1/2037 citato.

¹⁴⁰ R.d. 17 luglio 1925, n. 1173. Vengono creati con questo decreto 7 provveditorati: per la Campania, per l'Abruzzo, per la Puglia, per la Lucania, per la Calabria, per la Sicilia e per la Sardegna. Ad essi è affidata, sino al 30 giugno 1936, l'esecuzione delle opere pubbliche e l'attuazione delle provvidenze ad esse collegate nel Mezzogiorno e nelle Isole.

teri statuali delle attività del paese ad ogni livello »¹⁴¹.

Ciò spiega tra l'altro la fitta trama di resistenze, manovre dilatorie, opposizioni più o meno esplicite suscitate nel 1925 dai nuovi organismi, specie a livello locale. Il quotidiano napoletano « Il Mattino » giunge a paventare il « troppo meridionalismo », cioè « il mastodontico e improvvisato modo col quale il fascismo si attacca a questo problema », « l'eccesso di zelo ». E poi, con un argomento più direttamente rivolto contro l'interpretazione farinacciana dei Provveditorati, conclude denunciando « il pericolo che sull'opera dei provveditorati vegli d'ora in poi quel settarismo, quel nullismo che la politica sempre ha prodotto nel campo delle opere pubbliche »¹⁴².

D'altra parte, proprio in concomitanza con l'istituzione dei Provveditorati, il segretario del PNF Farinacci dirama una circolare nella quale i fascisti meridionali sono richiamati alla collaborazione coi nuovi organi, mentre implicitamente se ne adombra la subordinazione al partito: politicizzazione dell'amministrazione, dunque (ancora l'obiettivo della fascistizzazione dei burocrati), ma con lo scopo moralizzatore « di combattere le vecchie clientele, le vecchie organizzazioni elettoralistiche, il vecchio malcostume amministrativo »¹⁴³.

Nella mente di Giuriati e degli uomini dell'amministrazione il significato di rottura politica dei Provveditorati sembra però lasciare campo a preoccupazioni di più agile e razionale gestione delle opere pubbliche: « organi governativi decentrati con circoscrizione regionale e con competenza sintetica »¹⁴⁴, i Provveditorati assumono esplicitamente come riferimento il Magistrato delle acque del 1907¹⁴⁵; a livello periferico, essi realizzano « quell' » uni-

¹⁴¹ R. RUFFILLI, *La questione regionale...* cit., p. 386.

¹⁴² P.S., *Troppo meridionalismo*, in « Il Mattino », 29-30 luglio 1925.

¹⁴³ *La circolare dell'on. Farinacci*, in « Il Mattino », 28-29 luglio 1925 (con il testo integrale della circolare).

¹⁴⁴ Così li definisce Carlo Petrocchi (*La Politica...* cit., p. 302), cui si rinvia anche per l'inquadramento del nuovo organo all'interno dell'indirizzo riformatore aperto nel 1907 col Magistrato delle acque e poi proseguito durante i dicasteri Bonomi del dopoguerra e con la riforma Carnazza. Un'efficace sintesi degli obiettivi della riforma è la relazione di Giuriati davanti al Consiglio dei ministri (riportata ampiamente anche in « Il Popolo d'Italia », 4 luglio 1925). Sulla fase d'avvio dei nuovi organismi cfr. *Una circolare del Ministro dei LL.PP. per l'inizio dell'opera dei Provveditorati*, in « Corriere della Sera », 11 agosto 1925.

¹⁴⁵ Un cenno preciso al Magistrato è contenuto nell'intervista di Giuriati a « Il Mattino » (*I Provveditori alle opere per l'Italia meridionale inizieranno il 10 agosto la loro attività*, 31 luglio-1 agosto 1925). Cfr. inoltre la relazione ministeriale alla Camera in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-25, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 556, dove non solo si rivendica la continuità tra Magistrato e Provveditorati, ma si richiama anche l'esperienza di quel Commissariato per

ficazione dei servizi concorrenti » e quella « concentrazione di funzioni e di responsabilità » che Giuriati aveva indicato già qualche mese prima come l'obiettivo da raggiungere per assicurare « un'azione armoniosa e coordinata fra i vari Ministeri e tra questi e gli enti locali »¹⁴⁵. Uno speciale comitato tecnico presieduto dal Provveditore assomma le funzioni consultive del Consiglio superiore e del Consiglio di Stato, realizzando concretamente, nella persona del titolare dell'ufficio, il superamento di quella distinzione tra amministrazione attiva e organi di controllo che era stata uno dei capisaldi della legislazione Sarrocchi dell'anno precedente¹⁴⁷:

« Ciascun Ministero interessato — precisa la relazione ministeriale — delegherà i funzionari che nel Comitato tecnico-amministrativo dovranno rappresentarne la competenza. E tutte le Amministrazioni sottoporranno ad una selezione accurata il personale destinato ad assolvere compiti così importanti e delicati pel modo che sia estesa a tutti i Dicasteri la massima già adottata da quello dei Lavori pubblici, che il servire lo Stato nel Mezzogiorno e nelle Isole sia per ogni funzionario un segno di distinzione, una prova lusinghiera di considerazione e di fiducia »¹⁴⁸.

Il problema fondamentale dei nuovi organismi decentrati è appunto quello del personale. I provveditori vengono tratti in pratica dal Genio civile, dai ranghi cioè di una amministrazione tecnica, ma la vastità dei poteri conferiti al nuovo ufficio richiederebbe forse un personale dotato di una più spiccata sensibilità politica; d'altra parte — come sottolinea subito un editoriale del « Mondo » — « avranno tutti questi dirigenti effettive e singolari capacità direttive? E potranno disporre di sufficiente personale? »¹⁴⁹. Il giudizio

le riparazioni e i danni di guerra che, istituito con r.d. 18 aprile 1920, n. 523, era stato posto sotto la direzione dello stesso presidente del Magistrato Raimondo Ravà.

¹⁴⁵ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1925, 1.1.2/275, lettera di Giuriati a Mussolini, 10 aprile 1925.

¹⁴⁷ Non manca infatti una larvata critica dello stesso Sarrocchi, relatore sul provvedimento alla Camera, sul « fiero colpo » che l'autonomia amministrativa degli uffici decentrati rischia di arrecare al Consiglio superiore dei lavori pubblici: cfr. AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-25, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 556 A.

¹⁴⁸ *Ibid.*, n. 556 citato.

¹⁴⁹ *Evitiamo nuove illusioni!*, in « Il Mondo », 24 luglio 1925 (benché non firmato, l'editoriale riprende alcuni argomenti sviluppati in altri articoli sulle colonne del « Mondo » da Meuccio Ruini). I nuovi provveditori sono: Orazio Lepore, ispettore generale del Genio civile (Calabria); Camillo Tizzano, ispettore capo del Genio civile (Basilicata); Luigi Aliquò-Fontanelli, ispettore generale del Genio civile (Sardegna); Luigi Manfredonia, ispettore generale del Genio civile (Puglie); Pio Calletti, ispettore generale del Genio civile (Sicilia); Alfonso Cuomo, ispettore generale del Genio civile (Campania); poi — dopo l'istituzione dell'Alto Commissariato per Napoli e provincia — dalla competenza di quest'ultimo sarà sottratta la zona attribuita al nuovo ufficio.

dell'organo amendoliano sulla linea Giuriati è largamente negativo: due puntigliosi editoriali di Meuccio Ruini contestano punto per punto le nuove riforme, pronosticando un aggravamento della questione meridionale (soprattutto Ruini critica che non si sia indirizzato l'intervento dello Stato verso l'area meridionale, preferendo incentivare la mediazione privata con il rischio di premiare la speculazione)¹⁵⁰; e quanto ai Provveditorati, progettati come si è visto sul modello del Magistrato delle acque, il giornale contesta « che l'idea sia nata con carattere troppo veneto nel cervello veneto di Giuriati, che ha trovato al Tesoro la rispondenza di altri veneti: prima De Stefani ed ora Volpi ». Il Magistrato — questa in sintesi la tesi del « Mondo » — nasceva all'interno della secolare tradizione del buon governo veneto, con compiti più limitati, confortato dalla vitalità di una società civile ricca di energie imprenditoriali e di iniziative private; i Provveditorati, con competenze assai più vaste, debbono misurarsi con la disgregata realtà meridionale, nella quale « il compito è ben diverso; si tratta non di pronunciarsi sulle iniziative locali, ma di fare sul conto dello Stato; non di approvare i progetti dei consorzi, ma di studiare progetti negli uffici governativi »¹⁵¹.

In realtà i Provveditorati, come il quasi contemporaneo Alto Commissariato per Napoli e l'Ispettorato per la Maremma del febbraio 1926, rappresentano una struttura tipica all'interno degli orientamenti governativi della seconda metà degli anni Venti¹⁵². Giuriati ne anticipa i lineamenti essenziali nel

¹⁵⁰ M. RUINI, *Verso forme nuove*, in « Il Mondo », 12 maggio 1925; ID., *Aspetti della questione meridionale*, *ibid.*, 19 maggio 1925. Ruini in particolare non condivide l'elargizione di più rilevanti mezzi finanziari se non è accompagnata da « un riordinamento dei mezzi tecnici »; particolarmente severa la critica del « nuovissimo tipo di concessioni, scontate di ogni elemento di *forfait*, e finanziate dallo stesso Stato ». Nell'intervento diretto dello Stato è invece indicato l'unico possibile rimedio alla crisi meridionale, sulla base di uno straordinario impegno verso il Sud.

¹⁵¹ *Evitiamo...* cit.: « L'industria privata insegna anche essa: i progetti importanti — quali sono ordinariamente quelli dei lavori meridionali — non si studiano e varano se non con l'intervento e con l'approvazione di tecnici di sperimentata e sicurissima abilità. Né si fa offesa ai tecnici che fanno gli studi richiedendo il controllo e l'approvazione di elementi più anziani e — tale elemento non va trascurato — estranei alla pressione dell'ambiente locale ». « Con ciò — conclude l'articolo — non vogliamo negare o contestare i benefici delle forme discentrate — che tuttavia noi amiamo a base istituzionale più che burocratica —; e crediamo che molto si possa discentrare, ma salvaguardando la revisione e l'esame tecnico dei progetti e prendendo garanzie per la forma degli appalti ».

¹⁵² L'Alto Commissariato per la città di Napoli e la provincia viene istituito con r.d. 15 agosto 1925, n. 1636. Fino al 30 giugno 1930 — stabilisce il decreto — tutte le attribuzioni prefettizie e quelle dei Provveditorati alle opere pubbliche, nonché la sovrintendenza sulle amministrazioni statali aventi sede in provincia (tranne per giustizia, guerra, marina, aviazione e finanze) vengono deferite all'Alto Commissariato. L'Alto Commissario (sarà nominato il prefetto di Na-

maggio 1925, quando, rispondendo ad una interrogazione alla Camera, precisa che non di commissariati speciali ha bisogno il Mezzogiorno, ma di un « coordinamento (che) possa, con opportune e non preoccupanti riforme, essere ottenuto al centro »¹⁵³: con i Provveditorati, appunto, e con l'Alto Commissariato per Napoli e provincia, organi decentrati ma strettamente dipendenti dal governo, anzi (secondo un tipico indirizzo della cultura istituzionale fascista) dalla persona stessa del ministro¹⁵⁴, si precisa una politica verso la questione meridionale che essenzialmente mira a depoliticizzare il problema, depotenziando fortemente il ruolo delle autonomie locali, riducendo le interferenze parlamentari sull'azione del governo nel Sud e limitando l'intervento dello Stato nei termini di un approccio tecnico-burocratico. L'altro versante di questo nuovo indirizzo consiste nell'attivazione di un circuito di finanziamento delle opere pubbliche (specie meridionali) esterno al Tesoro, imperniato sul « filtro » dei nuovi enti pubblici economico-finanziari direttamente (e monocraticamente) gestiti dall'*élite* degli ex collaboratori di Nitti (gli Alberto Beneduce, per dire il nome più importante) divenuti gli strateghi finanziari di Mussolini: ma su questo punto si avrà modo di ritornare¹⁵⁵.

poli, Castelli) è assistito da un Comitato tecnico-amministrativo, nel quale sono rappresentati i vari ministeri. Analogo, anche se di minore rilevanza, l'Ispettorato per la Maremma toscana, istituito con r.d. 7 febbraio 1926, n. 192. Cfr. anche *L'Alto Commissariato per Napoli*, in « Il Mondo », 20 agosto 1926, con le critiche dell'opposizione al nuovo organismo.

¹⁵³ *L'on. Giurati contrario alla istituzione di un alto commissario pel Mezzogiorno*, in « Corriere della Sera », 24 maggio 1925. L'interrogazione alla Camera del deputato D'Ambrosio, e la relativa risposta, in AP, CAMERA, leg. XXVII, 1^a sess., Discussioni, tornata del 26 maggio 1925, p. 2959, donde si rinvia agli Allegati XI. Di tenore analogo anche la risposta del sottosegretario Petrillo a una successiva interrogazione Starace sullo stesso argomento: dopo aver precisato che « la istituzione dell'organo speciale avrebbe potuto giustificarsi (solo) se il problema del Mezzogiorno e delle Isole fosse unico » (mentre invece « è proteiforme »), e dopo aver negato che si possa adottare una soluzione come quella rappresentata dal Magistrato delle acque, Petrillo conclude annunciando che « una formula diversa da quella indicata dall'on. interrogante » è allo studio del ministero, « talché il Governo sarà in grado di darne tra poco pubblica notizia » (*ibid.*, tornata del 30 maggio 1925, pp. 3917-18).

¹⁵⁴ Cfr. in proposito *Il Governo per la rinascita del Mezzogiorno. Dichiarazioni del Ministero dei Lavori Pubblici*, in « Il Popolo d'Italia », 21 agosto 1925: Giurati informa che, « per sottrarre i Provveditorati da ogni influenza politica », ha disposto « che essi si astengano dal riscontrare le lettere di uomini politici, ma che le mandino con le loro osservazioni al ministro »; altrettanto dovrà accadere per le eventuali « pressioni » o « domande verbali », giacché solo al ministro spetta, « secondo le buone regole costituzionali », la responsabilità della risposta. Anche in questo caso, come in quello già segnalato per il ministero delle Comunicazioni, si nota la forte rivendicazione della responsabilità ministeriale finalizzata al controllo politico della burocrazia.

¹⁵⁵ Cfr. oltre, cap. V. Illuminante, comunque, S. CASSESE, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana...* cit., pp. 105 e seguenti.

Ovviamente il ruolo del ministero dei Lavori pubblici è, in questo quadro, destinato a crescere. Una serie di provvedimenti del 1925-26, specie dopo che al vertice del ministero delle Finanze Volpi ha sostituito De Stefani¹⁵⁶, stabilisce l'accentramento presso l'amministrazione di Giurati della spesa pubblica sinora controllata dagli altri ministeri, mentre — come ha osservato Luigi De Rosa — la nuova normativa sul funzionamento del governo, instaurando un rapporto gerarchico diretto tra Mussolini e il ministro dei Lavori pubblici, offre al titolare di quel dicastero la possibilità « di assicurare alla politica e alla esecuzione dei Lavori Pubblici quella continuità ed organicità che i precedenti compromessi politici non gli avevano consentito »¹⁵⁷.

In questo clima, e nell'ambito soprattutto della rinnovata stretta collaborazione con la Presidenza del consiglio¹⁵⁸, prende corpo già alla fine del 1925 l'idea di un « Commissariato alla viabilità »¹⁵⁹, poi adattata sino a de-

¹⁵⁶ L. DE ROSA, *Banche e lavori pubblici...* cit., pp. 157-158, osserva come « nel periodo in cui De Stefani era stato alla guida del Ministero delle Finanze il bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici aveva subito (...) numerosi tagli ». Intorno a quel bilancio, d'altra parte, si svolge per tutto il biennio 1922-24 una battaglia politica forse non del tutto estranea all'indebolimento della posizione di De Stefani. Come ha scritto G. TONIOLO, *L'economia dell'Italia fascista*, Bari 1980, p. 76, « il 1925 è un anno cerniera » anche per il cambio della guardia alla guida della politica economica del regime.

¹⁵⁷ L. DE ROSA, *Banche e lavori pubblici...* cit., pp. 162-163. Il ministero soffre però contemporaneamente di una crisi di organico che ne limita non poco l'azione: nel giugno 1925, su 198 posti del ruolo amministrativo, 46 risultano vacanti; nell'ottobre i posti occupati sull'intero organico di 1750 sono appena 1607. Il fenomeno, pur inquadrandosi nella generale crisi di vocazioni che affligge negli anni Venti tutta la pubblica amministrazione italiana, presenta carattere di maggiore gravità anche in relazione ai già robusti « tagli » subiti dal personale dei Lavori pubblici durante la « semplificazione » (i dati sono in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1925, 1.3.1/2037 e nella Relazione della Giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del ministero dei Lavori pubblici per l'esercizio 1926-27 (rel. Vassallo), in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1925-26, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 688 A e 688 bis-A).

¹⁵⁸ Sulla stretta collaborazione con Mussolini cfr. G. GIURIATI, *La parabola...* cit., pp. 206 ss., dove tra l'altro si mette in rilievo come non solo l'idea originaria sia di Mussolini ma il suo intervento risulti determinante in varie fasi per superare le resistenze opposte dal ministero delle Finanze. Sul punto del resto cfr. B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XXIV, 1958, p. 119, discorso al Senato del 19 giugno 1929: « Voglio dire, a proposito dell'Azienda autonoma della strada, che questa idea mi appartiene. L'ho inventata io, questa Azienda, e naturalmente, essendo la mia creatura, la seguo con particolare attenzione ».

¹⁵⁹ L'espressione figura nell'appunto di Mussolini a Giurati del 14 ottobre 1925 (in G. GIURIATI, *La parabola...* cit., p. 207): « Caro Giurati, ti rimetto questi appunti. Bisogna entrare in quest'ordine di idee: a) Nazionalizzare le strade (salvo le vicinali); b) Creare il Commissariato della Viabilità da te dipendente e per il quale l'ing. Puricelli mi ha rimesso apposito progetto. Cordiali saluti ». In realtà il progetto del senatore Piero Puricelli prevede la nazionalizzazione anche delle strade comunali e provinciali, ciò che — si lamenta Giurati — obbligherà gli uffici

lineare il progetto di un'Azienda autonoma per le strade statali. L'Azienda, preceduta da un'intensa campagna preparatoria della stampa¹⁶⁰, e soprattutto dalla creazione nel giugno 1927 della direzione generale della Viabilità (soluzione intermedia, che già seleziona la futura dirigenza chiamando al posto di direttore generale un funzionario del valore di Tito Livio Mesina)¹⁶¹, nasce, per iniziativa di Giuriati, in una serie di riunioni del gennaio 1928¹⁶². Approvata in linea di massima dal Consiglio dei ministri del 24 febbraio, la nuova struttura viene definitivamente messa a punto con la legge 17 maggio 1928, n. 1094¹⁶³.

Sul modello del nuovo ordinamento dell'Amministrazione ferroviaria e della coeva Amministrazione postale-telegrafica, anche l'Azienda autonoma della strada nasce articolata su tre organi: il ministro, il consiglio di amministrazione da lui presieduto, il direttore generale. Una struttura periferica imperniata sugli uffici compartimentali della viabilità (come in genere per le

« a compiere studi, computi e ricerche statistiche che durarono parecchi mesi ». Finalmente, « dopo lunghissima istruttoria, risultò che la Finanza non avrebbe consentito se non ad esaminare la possibilità di pavimentare stabilmente seimila chilometri di strade principalissime e a questa limitazione finì per piegarsi anche Mussolini » (*ibidem*).

Per una critica del Commissariato cfr. *Chiose marginali*, in « Il Mondo », 16 ottobre 1925 (« Avremo ora il gran Commissariato (cosa resterà del Ministero dei Lavori Pubblici, già amputato dei provveditorati?) e sarà una nuova manifestazione di quella tendenza accentratrice che trova espressione in molti atti fascisti (...) e si traduce sempre più nella realizzazione di un gigantesco Leviathano "Stato totalitario" »).

¹⁶⁰ Cfr. C. BARDUZZI, *Per l'avvenire della strada italiana*, in « Il Popolo d'Italia », 3 novembre 1925; A. DE STEFANI, *La finanza della strada*, in « Corriere della Sera », 20 dicembre 1927 (per la verità dubbioso circa il finanziamento dell'azienda); L. FERRETTI, *Tema del giorno: la strada*, *ibid.*, 24 febbraio 1927 (dove l'azienda è esaltata come « soluzione fascista, dovuta anch'essa alla geniale concezione del Capo del Governo, ottimo guidatore di automobili da corsa, oltretutto supremo pilota dello Stato »); *La strada e l'automobile*, *ibid.*, 3 gennaio 1928.

¹⁶¹ *La Direzione Generale della Viabilità*, in « Il Popolo d'Italia », 29 giugno 1927 e, *ibid.*, *Il nuovo direttore generale della viabilità*, 3 luglio 1927. Mesina, che sostituisce Michele Carlo Isacco, chiamato al Consiglio di Stato, era entrato nell'amministrazione dei Lavori pubblici nel 1904; funzionario intelligente e moderno, autore di vari studi, sarà nominato consigliere di Stato dal settembre del 1928 e dal 1929 membro della commissione di vigilanza del debito pubblico. Con l'istituzione dell'Azienda autonoma ne diverrà il direttore amministrativo (cfr. anche S. CASSESE, *Giolittismo...* cit., p. 479).

¹⁶² Alla fase preparatoria contribuiscono i ministri dei Lavori pubblici, delle Finanze e delle Comunicazioni, il sottosegretario all'Interno, il presidente della Federazione nazionale delle province Sileno Fabbri, il presidente del Reale Automobile Club d'Italia sen. Crespi (cfr. *Un Ente statale della strada per l'incremento dell'automobilismo*, in « Corriere della Sera », 2 dicembre 1927 e *Il progetto per l'Azienda stradale approvato dal Capo del Governo*, *ibid.*, 25 gennaio 1928).

¹⁶³ L. 17 maggio 1928, n. 1094. Sulla riunione del 24 febbraio cfr. *L'Azienda autonoma della strada*, in « Il Popolo d'Italia », 25 febbraio 1928.

altre amministrazioni ricordate, la suddivisione della rete organizzativa periferica non coincide con quella territoriale dello Stato) completa la struttura interna. Il ministro, dal quale l'Azienda dipende, può delegare al direttore generale parte delle sue attribuzioni. A quest'ultimo spettano compiti eminentemente esecutivi: è il capo degli uffici tecnici, amministrativi e di ragioneria, dirige il personale, fa parte del consiglio di amministrazione, è membro di diritto del Consiglio superiore dei lavori pubblici. La legge gli pone accanto un direttore dei servizi amministrativi. Il consiglio di amministrazione, con compiti consultivi, è composto, oltretutto dal ministro che lo presiede, dal direttore generale, dal direttore dei servizi, da un consigliere di Stato, da un sostituto avvocato erariale, da tre funzionari tecnici, dal capo ragioniere della stessa Azienda, dai rappresentanti dei ministeri delle Finanze e delle Comunicazioni, dai delegati dell'Automobile Club, della Federazione nazionale delle province, del Touring Club, dell'Ente nazionale industrie turistiche e della Compagnia italiana turismo, dal direttore generale della Cassa depositi e prestiti e da un docente di una scuola di ingegneria. Gli uffici compartimentali, infine, sotto la direzione di esperti funzionari, debbono curare tutta l'attività tecnica nella propria rispettiva zona¹⁶⁴.

Secondo uno schema anch'esso tipico delle aziende istituite o riformate negli anni Venti, la vera responsabilità decisionale appartiene al ministro: alla sua competenza sono affidati i provvedimenti per gli affari più importanti (« bilancio, programmi di massima per sistemazione rete stradale, ripartizione fondi per manutenzione stradale, domande concessione lavori, capitolati, schema di convenzione con province, istituzioni di liti, transazioni ecc. »)¹⁶⁵. « In sostanza il Consiglio di Amministrazione ha un potere esclusivamente consultivo »¹⁶⁶.

Il finanziamento dell'Azienda è assicurato dai proventi della tassa di circolazione sugli autoveicoli e da quelli della tassa di miglioramento stradale istituita col decreto del 29 dicembre 1927¹⁶⁷, nonché da un contributo fisso

¹⁶⁴ L. 17 maggio 1928 cit. Una sintesi in *L'istituzione dell'Azienda autonoma statale della strada*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XX (1928), I, pp. 446 ss. Sui nessi con le altre Aziende insiste anche la relazione del ministro alla Camera, in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-28, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1954.

¹⁶⁵ Un'analisi pressoché coeva della legge e degli assetti interni dell'Azienda, in funzione del rapporto che essa instaura con il Consorzio di credito per le opere pubbliche (su cui cfr. oltre, cap. V) è nell'AS Crediop, M2/108, AZIENDA AUTONOMA STATALE DELLA STRADA, *Prémémoria circa eventuali finanziamenti da concedersi dal Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche*, sd.

¹⁶⁶ *Ibidem*

¹⁶⁷ L. 30 dicembre 1923, n. 3283; rr.dd. 3 gennaio 1926, n. 44 e 20 settembre 1926, n. 1043; r.d. 29 dicembre 1927, n. 2246. A questi proventi vanno aggiunti quelli derivanti da un

del Tesoro di 180 milioni per 20 anni (che tuttavia — come precisa Giuriati alla Camera — non supera la somma già in passato spendibile per opere pubbliche dallo Stato e dalle province)¹⁶⁸. Il servizio cassa dell'Azienda viene espletato dalla Tesoreria di Stato. La Corte dei conti vigila sulle entrate, fa il riscontro consuntivo sulle spese dell'Azienda ed ha diritto di richiedere tutti i documenti di spesa¹⁶⁹. Si applica la legge sulla contabilità generale dello Stato¹⁷⁰.

Per quanto riguarda infine il personale, l'Azienda assorbe gran parte dei dipendenti della direzione generale della Viabilità, che viene contemporaneamente soppressa (anche questo *iter*, che prepara attraverso direzioni generali a sé stanti l'avvento di aziende o addirittura enti autonomi, rappresenta una costante: così avverrà, ad esempio, per la statistica)¹⁷¹. L'Ing. Pio Calletti, già consulente tecnico di Giuriati e provveditore alle opere pubbliche della Sicilia (nonché dirigente della corporazione del Genio civile) — viene designato come direttore generale; Tito Livio Messina è il direttore dei servizi; il capo

eventuale istituendo canone sulla pubblicità nelle strade statali o da contravvenzioni, concessioni ecc. Anche le forme di finanziamento meritano attenzione: esse prefigurano infatti in gran parte soluzioni specifiche, quando non addirittura totalmente inedite.

¹⁶⁸ L. DE ROSA, *Banche e lavori pubblici...* cit., p. 206.

¹⁶⁹ AS Credip, M2/108 citato.

¹⁷⁰ Su questo punto il relatore alla Camera Petrillo, all'atto della discussione della legge istitutiva, fa rilevare che il vincolo rischia di risultare troppo ingombrante, per un'azienda autonoma che miri a conseguire una maggiore « agilità di funzionamento »: cfr. AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-28, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1954 A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sul disegno di legge « Istituzione dell'Azienda autonoma della strada »*.

¹⁷¹ Sulla direzione generale della Viabilità, proprio alla vigilia della sua sostituzione con l'Azienda autonoma, interviene Alberto De Stefani (*Lo Stato e la strada*, in « Corriere della Sera », 30 dicembre 1927) che, pur ammettendo la crisi della direzione generale, ne imputa le cause all'assenza di adeguati poteri e mezzi finanziari: « Il nome può rimanere o mutare — conclude l'ex ministro delle Finanze, in trasparente polemica con le scelte governative —: questo non ha un'importanza decisiva. Decidono invece l'organizzazione e i poteri tecnico-amministrativi e la sufficienza dei mezzi rispetto allo scopo che si vuol raggiungere, condizioni che si possono riassumere nella formula: libertà e denaro. Quando la Direzione generale della viabilità abbia questa e quella, essa, anche senza venir disalveata dal Ministero dei Lavori Pubblici, potrà dare all'Italia, come ai tempi di Roma, il primato mondiale della strada ». Il passo, oltretutto rivelare un'articolazione di posizioni all'interno della stessa classe di governo fascista, è significativo per meglio valutare le opinioni personali di De Stefani dopo il suo allontanamento dal governo: attenuata l'istanza per l'uniformità governativa (che tuttavia è qui ancora molto presente, sotto forma di diffidenza verso amministrazioni extra-ministeriali), l'ex ministro delle Finanze sembra ora collocarsi tra coloro che auspicano maggiori spazi di autonomia e più snellezza organizzativa nell'amministrazione tradizionale. L'ambiguità di questa impostazione si rivelerà appieno nel dibattito sulla riforma dei servizi e dei metodi di lavoro alla fine degli anni Venti (cfr. oltre, cap. IV)

di divisione Andrioli dirige il nuovo ufficio di ragioneria¹⁷²

Anche l'Amministrazione postale-telegrafica e quella per la gestione dei servizi telefonici interurbani, entrambe istituite nel 1925, riflettono abbastanza da vicino i caratteri distintivi già messi a punto nella riforma dell'ordinamento ferroviario del 1924. L'Amministrazione autonoma delle Poste e telegrafi ripropone lo schema ormai tipico, col ministro a presiedere il consiglio di amministrazione (che ha competenze anche « tecniche » come chiarisce ulteriormente il dibattito parlamentare)¹⁷³ ed una sola direzione generale dalla quale dipendono i servizi. Il consiglio di amministrazione, di sette membri, è formato dal direttore generale, da due funzionari postelegrafonici, da uno in rappresentanza del ministero delle Finanze, da un consigliere di Stato e da due cittadini scelti tra persone « di provata capacità tecnica ed amministrativa »¹⁷⁴. Gli uffici della Ragioneria centrale del ministero delle Comunicazioni passano alle dipendenze della nuova direzione generale, svincolandosi dunque dal rapporto gerarchico che le univa (e le subordinava) alla Ragioneria generale dello Stato. L'amministrazione autonoma ha un proprio bilancio, che viene allegato allo stato di previsione della spesa del ministero, mentre la Corte dei conti vigila sulla riscossione delle entrate, opera il riscontro consuntivo delle spese ed ha diritto di richiedere tutti i documenti relativi. Un articolo del decreto istitutivo, che peraltro susciterà qualche perplessità, autorizza l'Amministrazione autonoma a stipulare a trattativa privata contratti per opere e forniture di qualunque importo, quando circostanze di particolare urgenza impongano di rinunciare ai consueti sistemi¹⁷⁵.

Nell'Azienda per i servizi telefonici, alla quale è attribuita la gestione diretta delle linee interurbane e la vigilanza sui telefoni in concessione, l'autonomia amministrativa si traduce in uno speciale rapporto con l'Amministrazione postale-telegrafica, dalla quale l'Azienda immediatamente dipende: il consiglio di amministrazione è infatti quello dell'azienda "maggiore"; il direttore tecnico preposto ai servizi telefonici dipende dal direttore generale delle

¹⁷² *Il Consiglio di amministrazione dell'Azienda della strada insediato dal Ministro Giuriati*, in « Il Popolo d'Italia », 29 giugno 1928, dove cfr. l'apprezzamento di Giuriati sul ruolo decisivo di Mesina nella fase preparatoria del provvedimento legislativo. Per chiamare Mesina al nuovo incarico si era reso necessario uno speciale provvedimento (il r.d. 14 giugno 1928, n. 1354), con il quale si era stabilita la conservazione *ad personam* del grado e dello stato giuridico antecedenti.

¹⁷³ AP, CAMERA. leg. XXVII, sess. 1924-26, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 689 A, 689 bis-A, 689 ter-A citati.

¹⁷⁴ R.d.l. 23 aprile 1925, n. 520.

¹⁷⁵ *Ibid.* Per un commento cfr. *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione postale e telegrafica*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XVII (1925), I, pp. 300-302.

Poste e telegrafi. Anche all'Azienda telefonica è consentito di « stipulare a trattativa privata contratti per opere e forniture di qualunque importo, quando occorra urgentemente provvedere nell'interesse della sicurezza e della regolarità del servizio »¹⁷⁶; il regime dei controlli non differisce da quello dell'Amministrazione postale-telegrafica, ma il personale è assunto sulla base di contratti a termine¹⁷⁷.

Come osserverà qualche anno dopo Lello Gangemi, uno dei primi e più attenti studiosi delle nuove forme dell'organizzazione pubblica maturate alle soglie degli anni Trenta, il modello organizzativo (poi ancora una volta riprodotto nel dicembre 1927, con la costituzione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli dello Stato)¹⁷⁸ è bilanciato su una precisa « ripartizione di poteri »: al ministro spettano « le deliberazioni di maggior momento »; al Consiglio di amministrazione una quota inferiore di poteri (la sua funzione è anzi consultiva, benché — noterà il relatore al bilancio del 1927 — l'importanza

¹⁷⁶ R.d. 14 giugno 1925, n. 884. Cfr. AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-25, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 597.

¹⁷⁷ Cfr. l'art. 9 del r.d. 14 giugno 1925 cit.: « Il personale dell'Azienda, trascorso l'anno di comando, è assunto con contratto a termine della durata: a) di dieci anni per quello direttivo amministrativo e contabile; b) di cinque anni per quello operaio di commutazione (...). I contratti stessi possono essere rinnovati dopo la scadenza per un periodo corrispondente. Qualora l'Azienda o l'impiegato non intendano rinnovare il contratto alla scadenza, dovranno dichiararlo almeno 6 mesi prima della scadenza medesima ». Nel presentare il decreto alla Camera per la conversione, il ministro fa rilevare « come il trattamento in parola meglio di ogni altro si addica per un personale da cui l'Azienda deve attendersi il massimo di rendimento » (AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-25, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 597 cit.). Sulla stessa linea anche l'intervista concessa da Ciano a G. ROSATI, *Le riforme e i riordinamenti dei servizi postelegrafonici illustrati dal Ministro Ciano al « Popolo d'Italia »*, in « Il Popolo d'Italia », 10 luglio 1925.

¹⁷⁸ R.d. 8 dicembre 1927, n. 2258. In generale cfr. S. MAJORANA, *Monopoli e aziende di Stato. Tabacchi, sale, chinino, lotto*, Roma 1932, soprattutto pp. 3-6: l'amministrazione comprende varie aziende (tabacchi, sale, chinino), esercita provvisoriamente i servizi del lotto, delle imposte di fabbricazione sui fiammiferi e sulle cartine per sigarette, il monopolio di importazione e vendita degli accendini automatici ecc. Le entrate sono di natura fiscale o anche industriale e commerciale (quelle di primo tipo figurano nel bilancio di entrata dello Stato, le altre nel bilancio speciale dell'azienda); gli utili sono devoluti al Tesoro. Sui fini della nuova azienda e sugli avvenimenti che ne precedono l'istituzione cfr. *L'Azienda Autonoma delle Privative e il nuovo passo nella riforma dei servizi gestiti dallo Stato*, in « Corriere della Sera », 15 dicembre 1927, con un primo bilancio dei risultati ottenuti: « si tratta di rendere più agevole il funzionamento di organismi a carattere prevalentemente industriale, senza sottoporli agli ordinari e lenti controlli richiesti dalla legge di contabilità generale dello Stato, in modo da dare ad essi i mezzi rapidi che permettono il raggiungimento dei fini cui questi organismi tendono, che è quello di alimentare con margini attivi sempre crescenti, il pubblico Erario, e di contribuire col gettito dei tributi ordinari, a fronteggiare le spese dello Stato ».

di questo organo, chiamato di fatto a coadiuvare il ministro, finisca per essere addirittura maggiore di quanto non accadesse nell'ordinamento ferroviario del 1907, quando all'autonomia formale dell'organo collegiale faceva però riscontro un più penetrante potere di veto del ministero)¹⁷⁹; e al direttore generale « altri poteri di deliberare, senza revisione o controllo, su materie d'importanza minore ». Secondo una tendenza generalizzabile di questo periodo storico, i controlli del Parlamento sulle grandi amministrazioni di servizio si attenuano notevolmente mentre diviene contemporaneamente più incisiva l'attività di direzione da parte del governo, rappresentato al vertice delle aziende autonome dal ministro. Le burocrazie conquistano paradossalmente consistenti margini di autonomia operativa, proprio mentre il circuito che le collega ai vertici del potere politico (al ministro, e sopra di esso al capo del governo) si raccorcia e diventa meno elastico¹⁸¹.

Nata, nel primo decennio del secolo, anche come risposta alle istanze di autonomia dei « tecnici » di fronte all'invasione di controlli parlamentari sempre più penetranti, l'azienda autonoma assume, alla metà degli anni Venti, una collocazione più ambigua: in parte riflette la sfiducia verso le amministrazioni di coordinamento, e la propensione invece verso apparati caratterizzati da una forte specializzazione professionale (tendenza, questa, che corrisponde a quel più generale disegno del « governo delle competenze » che non è certo estraneo alla cultura fascista); in parte, contraddittoriamente, risponde alle tensioni dirigistiche di un regime che punta ad affermare la supremazia integrale della politica sull'amministrazione e che perciò mira alla creazione di burocrazie parallele, più facilmente soggette al controllo esterno del partito. Ancora una volta, dunque, le istanze per un'amministrazione più

¹⁷⁹ AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-25, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 689 cit. Sul punto cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE. COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO. *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. III, *Enti pubblici non territoriali. Organizzazione sanitaria*, Roma 1946, *Relazione della Quarta Sottocommissione: «Enti pubblici non territoriali»*, p. 103, dove invece è contenuto un giudizio critico sulla politica fascista verso le aziende autonome.

¹⁸⁰ L. GANGEMI, *Le Società anonime miste. Contributo allo studio dell'economia pubblica*, Firenze 1932, p. 30.

¹⁸¹ Cfr. O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova 1929, p. 441: « Le nostre leggi più recenti, da un lato hanno allargata la competenza del ministro negli affari riguardanti le amministrazioni autonome, attribuendo ad essi materie che per gli ordinamenti precedenti spettavano al direttore generale, dall'altro hanno rafforzato l'autorità dell'uno e dell'altro organo, trasformando i consigli di amministrazione da organi di amministrazione attiva in organi consultivi ». Una definizione dell'« autonomia » è in V. FEROCI, *Organi dello Stato. Enti parastatali. Enti autarchici*, in « Rivista italiana di diritto penale », II (1933), p. 601 in nota.

efficiente si coniugano a quelle per un'amministrazione più fascista: ma probabilmente il modello organizzativo dell'azienda autonoma non risponde pienamente né all'una né all'altra aspettativa, se dopo il 1928 verrà ripresa dal legislatore fascista sempre più raramente (bisognerà attendere il 1935 per la costituzione dell'Amministrazione statale per le banane), mentre le stesse esigenze all'origine delle aziende troveranno un ben più consistente riscontro nella proliferazione dei cosiddetti « enti parastatali »¹⁸².

4. — *La riforma della statistica.* Il caso della Statistica consente di individuare più da vicino i passaggi salienti di un processo che, soprattutto con gli anni Trenta, riguarderà anche altri servizi dello Stato.

Agli inizi degli anni Venti la statistica italiana versa in una crisi apparentemente senza sbocco. Nel 1923 il direttore dell'Ufficio centrale di statistica Alessandro Aschieri indirizza alla Presidenza del consiglio una sua allarmata relazione intitolata *Per la riorganizzazione del servizio statistico e l'ordinamento dell'Ufficio centrale di statistica*¹⁸³. Dopo avere ricordato le grandi tradizioni della statistica italiana e l'opera di prestigiosi statistici come Luigi Bodio e i suoi più stretti collaboratori¹⁸⁴, Aschieri denuncia la ormai plurennale agonia nella quale versa l'amministrazione da lui diretta¹⁸⁵ e presenta un radicale piano di riforma; punto caratterizzante è l'autonomia del servizio,

¹⁸² Cfr. a questo proposito le osservazioni di S. CASSESE, *I grandi periodi della storia amministrativa*, in *L'amministrazione centrale...* cit., p. 13. Secondo Cassese, « la figura dell'azienda autonoma perse quota e fu rapidamente sostituita dall'ente pubblico, non tanto per diffidenza verso il modello in sé, quanto per i temuti effetti della sua introduzione »: si temette cioè quella « confusione (...) fra sindacalismo e modello "aziendale" » nata agli inizi del secolo con la nazionalizzazione ferroviaria. Una sintesi della politica fascista verso le aziende autonome è in C. CIANO, *Stato ed economia in Italia...* cit., pp. 74 e seguenti.

¹⁸³ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.1.8/1394.

¹⁸⁴ *Ibid.* (la relazione cita, oltre Bodio, Raseri, Ellena, Ferraris, Stringher, Perozzo, Bosco). Sulle tradizioni della statistica italiana e in particolare su questo gruppo cfr. S. CASSESE, *La statistica nell'amministrazione...* cit.; D. MARUCCO, *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)* (Milano 1981, pp. 49 ss.); A. DE NITTO, *Fra le vicissitudini di una pubblica amministrazione: la « statistica » e Alberto Beneduce*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana...* cit., pp. 137 ss.; G. MELIS, *Amministrazione e mediazione...* cit., pp. 1434-1441; M. LUNGONELLI, *Tra industria e burocrazia: gli esordi della statistica industriale in Italia*, in « Studi storici », XXVIII (1987), n. 2, pp. 277 e seguenti.

¹⁸⁵ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.1.8/1394 cit., dove tra l'altro si lamenta che l'Ufficio sia ridotto ad un organico di 30 impiegati contro i 180 dei tempi di Bodio. Cfr. sul punto anche G. MORTARA, *Statistica ufficiale e politica economica*, in « Problemi italiani », 15 febbraio 1922.

concretizzata nella proposta di affidarne la gestione « a un Ente che sia al di fuori e al di sopra dei singoli Ministeri, e per così dire tutti li rappresenti. Questo ente — aggiunge la relazione, interpretando evidentemente una soluzione che non dev'essere già fin d'ora del tutto sgradita a Mussolini — potrebbe essere la Presidenza del Consiglio ». È del resto, questa soluzione, un'idea non del tutto nuova, se è vero che già nel maggio 1888 Luigi Bodio la proponeva più o meno nei medesimi termini all'allora presidente del Consiglio Francesco Crispi¹⁸⁷.

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'ufficio-ente così costituito, Aschieri propende per formule agili ed elastiche: un organico stabilito in rapporto ai concreti compiti assegnati all'Ufficio, con un corpo centrale di funzionari « che siano, nei singoli uffici, come i custodi della tradizione, gli esperti del tecnicismo del lavoro, i maestri di coloro che occasionalmente vengono assunti per lavori temporanei »¹⁸⁸; una gerarchia « a sistema di *ruolo aperto* », nella quale non esista il pericolo di dover rinunciare alla specializzazione delle funzioni in nome delle esigenze della carriera economica, affiancata — questo è il progetto di Aschieri — da una più vasta categoria di impiegati « assunta in servizio temporaneo, con contratto di impiego a termine rinnovabile ». Inoltre — e questa è forse la proposta più coraggiosamente innovatrice — « a fianco del personale di carriera, o comunque occupato con obbligo di dare tutta la sua attività all'Ufficio, si vorrebbe porre un esiguo numero di "assistenti di statistica", i quali, come avviene negli istituti scientifici, intendessero perfezionarsi negli studi di statistica demografica, finanziaria, industriale, commerciale e di matematica attuariale. Costoro — precisa la relazione — farebbero un tirocinio che gioverebbe alla conoscenza pratica dei servizi statistici, mentre poi la Direzione dell'Ufficio si avvantaggerebbe dell'opera loro, col tenersi al corrente, per loro mezzo, del progresso della scienza nelle varie branche di speciale competenza di questi assistenti, incaricandoli di seguire il movimento delle letterature straniere »¹⁹⁰.

Con le sue ardite soluzioni di riforma, la relazione Aschieri rappresenta forse la sintesi più intensa, per lo meno all'interno dell'amministrazione, di quella critica all'organizzazione dei servizi della statistica che si era soprattutto sviluppata sul finire dell'età giolittiana e nell'immediato dopoguerra. Dap-

¹⁸⁶ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.1.8/1394 citato.

¹⁸⁷ ACS, *Arch. Crispi, Gab., Corrispondenza*, b. 37, lettera di Bodio a Crispi del 20 maggio 1888: debbo la conoscenza di questo documento alla cortesia di Dora Marucco.

¹⁸⁸ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.1.8/1394 citato.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

prima Nitti¹⁹¹, poi tutti i principali statistici italiani avevano più volte insistito sulle insufficienze dell'Ufficio centrale in rapporto agli immensi e decisivi compiti della statistica nell'Italia del nuovo secolo. « La Cenerentola è la statistica ufficiale », aveva scritto nell'agosto 1921 Francesco Coletti¹⁹², e Giorgio Mortara aveva descritto nel 1922 l'Ufficio centrale come « il cadavere castrato e mutilato di quella che fu la Direzione Generale della Statistica »¹⁹³.

Le tesi prospettate nella relazione Aschieri vengono solo in parte accolte nella riforma del 1923. Con essa — ormai soppresso il ministero del Lavoro, dal quale l'Ufficio dipendeva — i servizi statistici sono costituiti in direzione generale presso il ministero dell'Economia nazionale. Due decreti del dicembre definiscono la competenza della nuova direzione generale, le assicurano la collaborazione delle prefetture, dettano nuove norme sulla raccolta dei dati, « sia per regolare l'obbligatorietà delle risposte, sia per garantirne il segreto d'ufficio »¹⁹⁴. In particolare la riforma fa proprie le indicazioni della relazione Aschieri sull'assunzione del personale, stabilendo che, oltre all'opera dei funzionari, la direzione generale possa « valersi di personale assunto con contratto a termine » nonché dell'ausilio di « giovani laureati, che intendano perfezionarsi negli studi di statistica demografica, industriale, commerciale o di matematica attuariale, con un tirocinio che li metta in grado di conoscere praticamente il funzionamento dei servizi statistici »¹⁹⁵. Questi collaboratori, che la legge denomina « assistenti di statistica » preoccupandosi di aggiungere che essi sono solo « temporaneamente » aggregati alla direzione generale, « saranno alle dipendenze del Direttore generale delle statistiche e saranno incaricati di studi e ricerche nell'interesse del servizio statistico »¹⁹⁶.

Sia pure con le cautele derivanti dal quadro generale (il riordino della Statistica si inserisce infatti nell'ambito di una riforma dell'amministrazione come quella di De Stefani, per niente incline a derogare dalle tradizionali figure del rapporto d'impiego pubblico) la legislazione del 1923 prefigura dunque alcune soluzioni di indubbio significato innovativo. Il riconoscimento del

¹⁹¹ Cfr. S. CASSESE, *La statistica...* cit., specie pp. 555-557.

¹⁹² F. COLETTI, *Per una Cenerentola...* cit. Di COLETTI cfr. anche *Un grande lombardo: Luigi Bodio*, in « Corriere della Sera », 8 marzo 1921.

¹⁹³ G. MORTARA, *Statistica ufficiale...* citata.

¹⁹⁴ La cit. è tolta da AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. XI, *Allegati alla Relazione sull'uso dei poteri straordinari per la riforma dei tributi e della pubblica amministrazione*, vol. IV, *Istruzione pubblica-Economia nazionale*, Roma 1924, in particolare la *Relazione al Re* sui rr.dd. 2 dicembre 1923, n. 2673 e 30 dicembre 1923, n. 2877.

¹⁹⁵ *Ibid.* Sul decreto del 30 dicembre cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 1.3.3/2931.

¹⁹⁶ AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. XI, *Allegati*, citato.

carattere specifico dei servizi statistici induce ad un loro primo accorpamento organizzativo e ad una maggiore valorizzazione della professionalità del personale ad essi adibito; resta invece ancora senza risposta l'istanza, proveniente dal personale della Statistica, per una più marcata autonomia dei servizi: in un certo senso, anzi, la decisione di ripristinare la direzione generale, pur suonando come un'implicita rivendicazione del patrimonio di esperienza e di cultura dell'epoca di Bodio¹⁹⁷, tende a riportare la Statistica nell'ambito dell'organizzazione ministeriale, « ~~normalizzandone~~ » l'apparato nel momento stesso in cui si tende a potenziarne la struttura e a riconoscerne l'indispensabile ruolo all'interno dell'attività ordinaria dell'amministrazione.

Questa impostazione, tipica dell'indirizzo dominante nel 1923, viene radicalmente rovesciata appena tre anni più tardi: « Il Governo fascista — si legge nella relazione del Capo del Governo al nuovo disegno di legge sul "riordinamento della statistica" — (...) si convinse tosto, a lume dell'esperienza, del bisogno di spezzare del tutto il vincolo che tiene legato quell'Ufficio al bilancio e al ruolo del Ministero dell'Economia nazionale »¹⁹⁸. Nasce così, con la legge 9 luglio 1926, n. 1162, l'Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia, un ente autonomo nel quale vengono concentrati i servizi della direzione generale, posto direttamente alle dipendenze del capo del governo e affidato ad uno studioso come Corrado Gini, statistico di fama europea, già direttore nel 1918 dell'Ufficio di statistica del ministero per le Armee e munizioni¹⁹⁹.

L'Istat è finanziato attraverso un assegno fisso annuale a carico dello Stato (ma anche dai proventi delle sue attività e delle pubblicazioni); è organizzato sotto la vigilanza di un Consiglio superiore composto di studiosi funzionari e rappresentanti delle maggiori organizzazioni sindacali; è diretto da un direttore generale nominato su proposta del capo del governo. Il personale è assunto « con contratto a termine a tempo determinato, rinnovabile per pe-

¹⁹⁷ Contemporaneamente viene ripresa la pubblicazione dell'« Annuario Statistico Italiano », che aveva subito una lunga interruzione.

¹⁹⁸ AP. CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-26, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1778 A e 1778 bis-A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia nazionale per l'esercizio finanziario 1927-28*, dove sono interessanti le considerazioni favorevoli all'istituzione dell'Istat del relatore Arrigo Serpieri.

¹⁹⁹ Successivamente il r.d. 27 maggio 1929, n. 1285, apporterà una serie di modifiche all'ordinamento dell'Istat: in particolare sarà preposto all'Istituto un presidente, di nomina governativa, posto anche a capo del Consiglio superiore di statistica nonché di un Comitato amministrativo con compiti in prevalenza burocratici. Inoltre sarà mutata l'articolazione dei servizi, raggruppati in direzioni generali, e fissato l'organico del personale (la cui nomina dipende dal presidente). Su Gini cfr. S. LANARO, *Nazione e lavoro*, cit., pp. 44-45.

riodi superiori a un quinquennio e rescindibili »²⁰⁰; i controlli contabili sono affidati ad una commissione di revisori dei conti composta di un consigliere della Corte dei conti e di due funzionari dello Stato, dei quali uno almeno designato dal ministero delle Finanze²⁰¹. Commenta alla Camera Giacomo Acerbo, relatore sul disegno di legge:

« Il nuovo Ente (...) è istituito come persona giuridica fittizia di diritto pubblico, che gode di una certa autonomia di gestione per poter profittare di tutti i vantaggi della libertà contrattuale ed amministrativa di cui sono provviste le persone giuridiche, ma che, nello stesso tempo, conserva per sé, e nei limiti del giusto anche per il suo personale, il pieno godimento dei privilegi e vantaggi delle Amministrazioni statali. Si tratta di un primo esempio di adozione del metodo della decentralizzazione dei servizi pubblici proposto in passato da qualche maestro di diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione per ovviare agli inconvenienti dello sviluppo dei ruoli organici e della progressione dei bilanci passivi dello Stato e per migliorare o raddoppiare il rendimento dei servizi tecnici decentrabili grazie al regime della libertà del contratto di impiego di cui gode la persona giuridica autonoma »²⁰².

Come si vedrà meglio più avanti, la vicenda della statistica non costituisce, nell'amministrazione dell'Italia fascista, una esperienza isolata: soprattutto intorno alla metà degli anni Venti, e poi con sempre maggiore determinazione nel decennio successivo, il legislatore tende a cercare la soluzione dei problemi di funzionamento dell'apparato burocratico dello Stato al di fuori di esso, nella creazione di « centri di potere pubblico distinti dai ministeri », collocati al di fuori dell'amministrazione statale in senso stretto²⁰³.

Anticipando una conclusione che risulterà meglio giustificata in seguito, si potrebbe dire che la scelta del modello alternativo dell'ente pubblico e la conseguente « fuga dall'amministrazione » che ne deriva rappresentano la soluzione della contraddizione tra le istanze per uno Stato più « efficiente » e « industriale » e le esigenze della legalità e della uniformità organizzativa: l'azienda autonoma, posta sotto il diretto controllo del ministro, costituisce una risposta solo parziale a quest'ordine di problemi; l'ente con personalità giu-

²⁰⁰ L. 9 luglio 1926, n. 162, art. 13.

²⁰¹ *Ibid.*, art. 8.

²⁰² AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-26, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 808 A.

²⁰³ S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano...* cit., p. 36. Un caso assimilabile a quello dell'Istat è quello dell'Istituto Poligrafico dello Stato, istituito con l. 6 dicembre 1928, n. 2744, sulla base di un preesistente ente autonomo, lo Stabilimento poligrafico per l'amministrazione dello Stato (dipendente dal Provveditorato generale): cfr. in proposito AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-28, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 2243, dove si ricostruisce l'iter dell'ente.

ridica propria (sia pure « fittizia », precisa l'illuminante relazione Acerbo, introducendo una distinzione che — ha osservato Sabino Cassese — tradisce l'imbarazzo della cultura giuridica di fronte alla singolare realtà di « un soggetto pubblico diverso dallo Stato, ma con poteri estesi — come quelli dello Stato — a tutto il territorio nazionale »²⁰⁴ rappresenta già un passo più drastico verso la costituzione di quella « burocrazia parallela » che il fascismo affiancherà sempre più decisamente all'amministrazione tradizionale.

È un dato di fatto, comunque, che la dialettica tra i due modelli di amministrazione, tra la cultura della legalità e della forma e quella dell'efficienza e della produttività, si risolve definitivamente attraverso questa emigrazione delle élites burocratiche modernizzatrici nei nuovi apparati degli enti pubblici. Al di fuori, ormai, della organizzazione per ministeri: il principio della specializzazione delle funzioni, portato alle sue estreme conseguenze, induce ad abbandonare il modello dell'amministrazione di coordinamento²⁰⁵.

²⁰⁴ S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, cit., p. 37. Da notare che la relazione Acerbo si mantiene sull'intero problema della definizione dell'ente nei confini di una terminologia per lo meno ambigua: « il nuovo Ente — precisa —, per quanto autonomo, è Istituto di Stato a tutti gli effetti, ed è equiparato alle Amministrazioni dello Stato, non soltanto in materia fiscale e penale contro i contravventori dell'obbligazione legale di fornirgli tutti i dati precisi ed esatti che gli occorrono, ma anche nella specie e nella finalità del suo servizio statale e parastatale ad un tempo » (AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-26, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 808 A cit.). Sulle incertezze della cultura giuridica degli anni Venti e Trenta davanti alla definizione dei nuovi « enti pubblici », e in particolare di quelli « parastatali », nonché sugli sforzi della Presidenza del consiglio per giungere a criteri più definiti di classificazione, si rimanda al cap. V.

²⁰⁵ Cfr. G. CAMMAROSANO, *Gli « enti parastatali » nel diritto positivo italiano*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXVII (1935), I, pp. 537 ss., secondo il quale l'ente parastatale è essenzialmente un ente di coordinamento all'interno di un « settore ». Per l'Istat cfr. *ibid.*, p. 541.

IV

L'ORGANIZZAZIONE SCIENTIFICA DEL LAVORO

1. — *Taylorismo della scrivania*. Il dibattito sui metodi di lavoro e sulla razionalizzazione dei servizi riprende con maggior vigore nella seconda metà degli anni Venti. L'occasione è rappresentata dal decreto 16 agosto 1926, n. 1387, che all'articolo 4 stabilisce di introdurre nelle amministrazioni, « mediante disposizioni dei singoli Ministeri », « metodi accelerati di lavoro che assicurino maggiore speditezza nel funzionamento dei servizi »¹, ma il tema è posto all'ordine del giorno dalla spinta verso l'efficienza che si manifesta, sia pure frammentariamente, in diversi settori del mondo burocratico italiano.

In questo periodo, infatti, alcune amministrazioni sembrano porsi con chiarezza il problema di derogare alle misure rigidamente riduttive adottate nel 1923-24 in tema di incentivi e premi di rendimento. Un decreto precedente la marcia su Roma aveva abolito, con decorrenza dal 1° luglio 1923, i fondi di cointeressenza, sostituendoli con i « premi di operosità e rendimento »²; poi, agli inizi del 1924, il ministro De Stefani aveva fissato in materia una serie di pesanti limitazioni, « nell'intento di contenere la relativa spesa »³: « nessuna concessione di premi doveva essere fatta se non per prestazioni eccedenti gli obblighi normali di orario e di servizio » e si prescriveva che i

¹ R.d. 16 agosto 1926, n. 1387.

² R.d. 30 settembre 1922, n. 1290, art. 63.

³ R.d. 17 febbraio 1924, n. 182. Cfr. sul punto AP, CAMERA, leg. XXVIII, sess. 1929-30, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 625 A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sul disegno di legge concernente la proroga a tutto l'esercizio finanziario 1930-31 delle norme del RD 26 luglio 1925, n. 1237*, dove il relatore Tumidei compie un'ampia ricognizione sugli sviluppi della legislazione in argomento dal 1919 alla fine degli anni Venti.

premi fossero pagati a mesi o a trimestri e che l'importo complessivo annuale o trimestrale dei medesimi non potesse superare la corrispondente quota di stanziamento », « venivano fissati dei limiti circa il numero mensile massimo di ore computabili agli effetti dei premi (...) e si stabiliva l'entità del compenso da corrispondersi per ogni ora »⁴. L'intento era chiaro: uniformare quanto più possibile la materia, toglierla alla discrezionalità dei singoli ministeri e addirittura ai capi degli uffici, rendere più difficile ed eccezionale la corresponsione dei premi.

Ma l'impostazione rigorista di De Stefani si era evidentemente scontrata con la realtà burocratica italiana, nella quale i premi erano da tempo diventati una normale e indispensabile integrazione di stipendio. L'efficacia delle nuove direttive era perciò stata sospesa da un successivo decreto del luglio 1925⁵, sebbene la loro portata livellatrice risultasse perfettamente coerente con la generale politica di risparmio tipica di questa prima fase del governo fascista.

È significativo, comunque, che proprio verso la metà del 1925, in concomitanza con l'avvento di Volpi alla guida della finanza pubblica italiana, alcuni provvedimenti di legge ripropongano, in termini però ormai differenti (cioè nell'originaria accezione di stimolo alla produttività burocratica) il problema degli incentivi. È del luglio, ad esempio, il decreto che istituisce presso il ministero dell'Interno un Ufficio stenografico e una direzione dei Servizi elettrici, prevedendo esplicitamente che la prestazione straordinaria resa dalle 22 alle 6 del mattino dal personale dei due nuovi organismi sia ricompensata con un aumento della metà sui compensi previsti dal decreto De Stefani del 1924⁶. Quando, soppresso l'Ufficio stenografico presso l'Interno, viene in sua vece istituito il Servizio speciale riservato della Presidenza del consiglio (che ne riassume le competenze), le norme relative al compenso sullo straordinario

⁴ *Ibid.* Cfr. anche ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1924, 1.3.1/856, circolare del ministero delle Finanze del 20 febbraio 1924, nella quale si chiarisce che il provvedimento « ha altresì lo scopo di stabilire regole uniformi, sia per quanto concerne le condizioni verificandosi le quali i premi stessi possano conferirsi, sia per quanto ha tratto alla loro misura in guisa da evitare disparità tra i personali delle varie Amministrazioni dello Stato »: ancora una volta le esigenze della uniformità retributiva prevalgono sulla incentivazione della produttività individuale.

⁵ Col r.d.l. 26 luglio 1925, n. 1237, si stabilisce la sospensione temporanea del decreto del 17 febbraio per il solo esercizio 1925-26; ma una serie di proroghe annuali intervengono poi puntualmente a protrarre la prima sospensione sino agli anni Trenta. Qualcosa di analogo accade al r.d. 10 luglio 1924, n. 1100, concernente l'esclusione dai premi del personale addetto ai gabinetti dei ministeri e alle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato: anche in questo caso il successivo r.d. 26 luglio 1926 citato sospende l'efficacia del provvedimento e la sospensione si protrae poi per gli anni successivi.

⁶ R.d.l. 2 luglio 1925, n. 1205. Cfr. ACS, *Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. Personale, Fascicoli Personali*, vers. 1963-65, b. 291.

notturmo vengono riconfermate per il nuovo ufficio⁷ Anche nell'Azienda telefonica si verifica qualcosa di analogo: nel 1926 viene stabilito per il personale di commutazione uno speciale premio di rendimento « nella misura massima di lire 200 mensili, da assegnarsi in base a norme da stabilirsi dal direttore generale delle Poste e telegrafi »⁸. Nell'Amministrazione postelegrafonica viene introdotto un premio di superattività, « mediante l'istituzione della qualifica di telegrafista scelto, per cui speciali, apprezzabili compensi vengono attribuiti ai migliori operatori »⁹: « tale sistema di compensi — commenta la relazione della Giunta generale del bilancio nel 1927 — e l'attribuzione della qualifica anzidetta, eccita nel personale quel sano spirito di emulazione, che è la molla più efficace del miglioramento professionale »¹⁰.

In questo stesso periodo inizia le pubblicazioni la rivista « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », organo italiano dell'Enios (l'Ente internazionale per lo studio della organizzazione scientifica del lavoro, promosso per parte italiana dalla Confederazione dell'industria)¹¹. Sulle sue pagine, accanto alle prime esperienze tayloristiche nell'industria e nelle grandi amministrazioni private (le banche, soprattutto), appaiono sempre più di frequente riflessioni e documenti sul taylorismo negli uffici pubblici, mentre i dirigenti dell'Enios presentano ai ministri fascisti i primi studi sull'applicazione dei nuovi « metodi industriali » negli uffici postali a grande intensità di traffico¹².

⁷ R.d.l. 10 gennaio 1929, n. 27. In realtà un servizio stenografico preesisteva presso la Presidenza sin dal r.d.l. 6 gennaio 1927, n. 21. Cfr. su tutta la vicenda i carteggi conservati in ACS, Min. Int., Dir. gen. P.S., Div. Personale, Fasc. pers., Vers. 1963-65, b. 291 citata.

⁸ R.d. 3 gennaio 1926, n. 88.

⁹ R.d. 15 agosto 1926, n. 1733.

¹⁰ Cfr. AP, CAMERA, leg. XXVII, 1924-27, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1174 A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle Comunicazioni per l'esercizio finanziario 1927-28*, Sottocommissione Lavori pubblici, Economia nazionale e Comunicazioni, rel. V. Casalini.

¹¹ L'ENIOS svolge, soprattutto nel triennio 1926-29, un'intensa attività di propaganda: cfr. G. ARDAU, *I compiti dell'Enios*, in « Il Popolo d'Italia », 8 agosto 1928; ID., *Il segreto dei bassi costi di produzione*, *ibid.*, 12 agosto 1928; ID., *Per una maggiore e migliore produzione*, *ibid.*, 14 settembre 1928. Sull'organizzazione del lavoro e le sue applicazioni italiane cfr. P. FIORENTINI, *Ristrutturazione capitalistica e sfruttamento operato in Italia negli anni venti*, in « Rivista storica del socialismo », X (1967), fasc. I, pp. 134 ss.; G. SAPELLI, *Organizzazione, lavoro e innovazione industriale nell'Italia tra le due guerre*, Torino 1978.

¹² Un primo elenco degli studi apparsi sulla rivista negli anni 1926-1927 è in S. MOLINARI, *Profili di una organizzazione scientifica del lavoro amministrativo*, Vicenza 1928, pp. 352-53. Sulle prime esperienze concrete (benché limitatissime) cfr. *Applicazione di o.s. negli uffici postali*, in « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », I (1926), p. 288 (il ministro dell'Economia nazionale Belluzzo riceve i dirigenti dell'Enios che gli presentano un progetto sui servizi postali « a grande intensità di traffico »). Un altro esempio, anteriore di due o tre anni, è descritto in L. AMOROSO,

È soprattutto intorno alla rivista ed alle iniziative dell'Enios che si raduna un gruppo di studiosi destinato a contribuire attivamente, specie nell'ultimo scorcio degli anni Venti, allo sviluppo di queste tematiche. Silvio Molinari, ad esempio, autore di una serie di studi sulla razionalizzazione organizzativa nelle amministrazioni comunali e titolare di corsi di tecnica amministrativa presso la Scuola di scienze politiche e sociali dell'Università di Padova, pubblica nel 1928 *Profili di una organizzazione scientifica del lavoro amministrativo*, che resta una delle opere più complete del genere, ricchissimo di informazioni di prima mano e di acute riflessioni¹³; Remo Malinverni, ragioniere, membro del Primo Istituto di revisione aziendale (così si qualifica egli stesso), si fa appassionato divulgatore del taylorismo amministrativo sulle pagine delle riviste¹⁴; Mario Levi Malvano, uno dei pionieri italiani dell'organizzazione scientifica del lavoro, si sofferma su qualche caso concreto di razionalizzazione delle attività burocratiche statali¹⁵; l'ingegner Mario Fossati, dirigente dell'Ufficio tecnico dell'Enios, approfondisce l'applicazione delle teorie tayloriste ai servizi postali¹⁶. Vicini alla rivista sono Gino Olivetti (Molinari, nel 1928, gli dedica i *Profili*, chiamandolo « tenace propugnatore del-

Intorno alla riforma della statistica ferroviaria, in « Rivista di politica economica », XIV (1924), n. 11, pp. 833 ss.: Amoroso vi riferisce del tentativo, per altro fallito, di riformare questo settore. Tra i punti salienti del progetto — accantonato « per la opposizione delle forze di inerzia del sistema amministrativo » — c'era anche l'impiego di « un macchinario statistico costituito da una batteria di cinque perforatrici, una selezionatrice, una tabellatrice », nonché di « un macchinario minore costituito da una decina di ordinarie macchine addizionali calcolatrici, una scaffalatura capace di contenere un milione e mezzo di schede » ecc. Sulle esperienze nelle Amministrazioni locali cfr. *La matricola unica e l'anagrafe fiscale nell'ufficio tasse del Comune di Roma*, in « Il Rinnovo Amministrativo », 1925, pp. 30 e seguenti.

¹³ S. MOLINARI, *Profili...* cit. Spetta a Molinari, assiduo collaboratore di diverse riviste (per esempio « Rinnovo Amministrativo », « Rivista degli Enti locali », « Amministrazione locale ») e prolifico saggista, il merito di avere svolto, forse più di chiunque altro, una continua opera di divulgazione dei principi dell'organizzazione scientifica del lavoro in relazione all'amministrazione.

¹⁴ Di Malinverni, ragioniere e membro del Primo Istituto di revisione aziendale, cfr. *Sulla riforma dell'amministrazione pubblica*, in « Rivista di politica economica », XV (1925), n. 11, pp. 872 ss., e i numerosi articoli apparsi in « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », tra i quali particolarmente *La contabilità a ricalco*, II (1927), pp. 44 ss.; *Si può misurare il lavoro negli uffici?*, III (1928), pp. 185 ss.; *La razionalizzazione dell'amministrazione statale*, III (1928), pp. 707 e seguenti.

¹⁵ M. LEVI-MALVANO, *Un esempio di organizzazione scientifica del lavoro*, in « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », II (1927), pp. 216 ss.; ID., *L'organizzazione scientifica del lavoro e il Provveditorato generale...* citata.

¹⁶ M. FOSSATI, *L'organizzazione dei servizi in un Ufficio postale a forte traffico*, in « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », I (1926), pp. 192 e seguenti.

l'organizzazione scientifica del lavoro »)¹⁷ e, forse con minore partecipazione ma certo con analogo interesse, Alberto De Stefani.

La presenza dell'ex ministro delle Finanze nel novero degli autori cari ai tayloristi italiani appare in realtà una emblematica spia dell'ambiguità che caratterizza l'intero dibattito di questi anni. De Stefani, nel 1923-1924, è stato il consapevole promotore di una riforma dell'amministrazione che, ad onta delle sue conclamate velleità razionalizzatrici, si è soprattutto risolta nel consolidamento dei meccanismi gerarchici e nel trionfo di quella cultura burocratica che rappresenta il principale bersaglio della polemica taylorista: la sua presenza tra i sostenitori dei nuovi metodi di lavoro, e addirittura — come si vedrà — il suo insediamento nel 1928 alla guida di una speciale commissione nominata da Mussolini per studiare la razionalizzazione dei servizi, sono un indice della confusione che ancora esiste tra i concetti di « semplificazione » e di « razionalizzazione » amministrative. Per i promotori dell'Enios l'obiettivo fondamentale di una riforma dell'amministrazione è quello di incidere sul funzionamento dell'apparato, razionalizzando i tempi burocratici, trasformando la mentalità degli impiegati, valorizzando al massimo la responsabilità dei funzionari anche contro la mortificante ideologia del controllo gerarchico. Per gli autori della legislazione del 1923-24, invece, la preoccupazione dominante restava quella del risparmio, della diminuzione della spesa pubblica realizzata attraverso la riduzione degli organici; per il resto, tutta la filosofia poi riflessa nel nuovo stato giuridico del 1923 (che nel 1928 si vorrebbe riformare « *fascistizzando* »)¹⁸ mirava a ripristinare nei ranghi burocratici l'autorità e il controllo dall'alto. In entrambe le visioni ricorre l'equivoco di fondo di un'amministrazione considerata come macchina, docilmente indirizzabile dall'alto attraverso i ben oliati meccanismi della gerarchia: per De Stefani e i suoi collaboratori del 1923-24 ciò si identificava in definitiva nell'adozione del modello militare anche per le amministrazioni civili; per gli uomini dell'Enios, al contrario, i modelli sono di ben diversa provenienza, in primo luogo di derivazione industriale (l'amministrazione come una grande fabbrica, nella quale il lavoro è subordinato alla catena di montaggio e il dirigente dell'ufficio gode della stessa autonomia dell'imprenditore) o comun-

¹⁷ S. MOLINARI, *Profili...* cit.; su Olivetti, in questi anni segretario generale della Confederazione dell'industria cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il duce...* I, cit., soprattutto pp. 12-13, che ricostruisce la posizione del dirigente confindustriale rispetto al sistema corporativo.

¹⁸ Cfr. COMITATO PER IL PERFEZIONAMENTO DEI METODI DI LAVORO E DI CONTROLLO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *Proposte per una riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo*, Roma 1929, in particolare p. 13, per il cenno esplicito alla « integrazione e modificazione » dello « statuto amministrativo attuale » (cioè dello stato giuridico e in genere dell'ordinamento approvati nel 1923).

que permeati di dinamismo manageriale. Nel primo caso si guarda al passato, agli schemi organizzativi gerarchico-discendenti che l'amministrazione dello Stato costituzionale ha derivato dall'assolutismo europeo; nel secondo, invece, al futuro, all'organizzazione del lavoro industriale nelle sue più recenti manifestazioni.

Le due concezioni, di fatto assai distanti l'una dall'altra, convivono durante tutta l'ultima parte del decennio. In questa commistione di due culture così diverse, può accadere che Alberto De Stefani finisca per assumere il ruolo del grande tecnico di Stato, profondo conoscitore della macchina amministrativa, capace con la sua sola rassicurante presenza di mediare le manifestazioni polemicamente innovatrici del taylorismo legittimandole presso gli ambienti burocratici più tradizionalisti. Ettore Lolini, uno dei più lucidi interpreti della fascistizzazione della burocrazia, denuncia già nell'aprile del 1925 l'equivoco di fondo per cui si continua a definire « riforma fascista » l'ordinamento del 1923, frutto invece dell'iniziativa « legiferante » di un organo come la Ragioneria generale dello Stato, « che istituzionalmente dovrebbe essere soltanto un organo contabile » e che invece ha sostanzialmente diretto e ricondotto nell'ambito dei propri fini l'intera azione governativa durante l'esercizio dei pieni poteri¹⁹:

« Il riordinamento e la riorganizzazione dei servizi — scrive —, che logicamente avrebbe dovuto precedere l'ordinamento del personale, è rimasto purtroppo, in massima parte, allo stato di desiderio e di promessa e le poche e frammentarie riforme dei servizi hanno avuto esito negativo, perché predisposte ed attuate dalla vecchia classe dirigente, responsabile dei precedenti pessimi ordinamenti amministrativi ed incapace spiritualmente di quel rinnovamento profondo della mentalità e dell'organizzazione burocratica, voluta e solennemente promessa dal Fascismo, ma ostacolata con ogni mezzo dall'alta burocrazia »²⁰.

Può sembrare solo una coda della polemica farinacciana contro l'alta burocrazia « afascista » (e difatti proprio all'autorità del ras cremonese, in quel momento segretario nazionale del PNF, si rifà Lolini per legittimare le sue critiche e conferire loro maggiore incisività politica); ma in realtà, come del resto emergerà chiaramente anche dagli scritti successivi, qui l'autore de *La*

¹⁹ E. LOLINI, *La riforma della burocrazia e l'attuazione della Rivoluzione Fascista*, poi in *Per l'attuazione...* cit., p. 72.

²⁰ *Ibid.*, p. 74. Lolini richiama a questo proposito la relazione del Gruppo di competenza approvata nel 1923 dal Gran Consiglio, per constatare che « la Ragioneria generale dello Stato soltanto una proposta, contenuta in detta relazione, ha introdotto nella legge sui nuovi ordinamenti organici, e cioè il sistema dei *ranghi* (gradi) a somiglianza dell'ordinamento burocratico austriaco, ma per tutto il resto ha adottato dei criteri assolutamente antitetici a quelli proposti » (p. 75).

rimforma della burocrazia riprende ed attualizza le sue antiche posizioni del dopoguerra in favore di una radicale razionalizzazione del lavoro negli uffici pubblici. Scriverà nel gennaio 1926, in un articolo intitolato già *L'organizzazione scientifica dei servizi e del lavoro nell'amministrazione pubblica italiana*:

« Le Amministrazioni pubbliche, come le grandi amministrazioni private (...) debbono uniformarsi a certi principi fondamentali, se si vuole che i servizi funzionino nel miglior modo possibile, sia dal punto di vista della qualità del lavoro amministrativo, della sua rapidità di esecuzione e della minima percentuale di errori, e, sopra tutto, se si vuole ottenere, oltreché il buon andamento dei servizi, anche il loro minimo costo possibile »²¹.

Abbattere i costi di gestione dei servizi: ecco il terreno sul quale, specialmente in tempi di Quota Novanta, un liberista convinto, legato all'amministrazione tradizionale, com'è Alberto De Stefani, può trovarsi almeno in parte sulle stesse posizioni dei tayloristi. Ma per il resto la visione delle cose rimane profondamente differenziata. Scrive, alla fine del 1925, Remo Malinverni:

« Il problema dell'amministrazione è soprattutto un problema di *organizzazione*: chi amministra deve saper organizzare il lavoro in modo che da una razionale combinazione di fattori umani e materiali possa ottenere la massima efficienza. Amministrare è prevedere, coordinare, organizzare. Lavorano tutti i reparti della complessa amministrazione statale col massimo rendimento, colla massima efficienza? Il lavoro che in essi si svolge è quello che, pur essendo il migliore per qualità, è nello stesso tempo il meno costoso per la sua esecuzione? Non avvengono scritturazioni inutili, inutili trascrizioni, ciò che, oltre a dar luogo a maggior lavoro, e quindi a maggiore spesa, aumenta la necessità di controlli, di spunte, da cui ulteriori perdite di tempo? Il lavoro è eseguito coi mezzi più economici e più perfetti, tali da assicurare la maggior quantità e perfezione di lavoro nel più breve tempo? »²².

La soluzione che Malinverni propone a questa lunga serie di interrogativi retorici, e cioè « l'applicazione di tutti quei mezzi, metodi e sistemi moderni di organizzazione del lavoro amministrativo che si allacciano a quel processo

²¹ *Ibid.*, p. 98. Nell'articolo si constata come « anche negli Uffici pubblici, come in quelli privati, una gran massa del lavoro burocratico, che richiede il maggiore impiego di personale e di tempo, è il lavoro uniforme, *routinier*, come dicono i francesi, che richiede cioè la ripetizione quotidiana degli stessi atti; un lavoro di apertura, raccolta, trasporto, copiatura e spedizione della corrispondenza d'ufficio, la sua protocollazione, classificazione, archiviazione ». A questo lavoro Lolini suggerisce di applicare « la meccanizzazione integrale ». Ad altri rami dell'attività burocratica, invece, crede più adatte forme di « semiautomatizzazione », o comunque una differente organizzazione del lavoro che distribuisca più razionalmente i carichi di attività tra i diversi impiegati.

²² R. MALINVERNI. *Sulla riforma dell'amministrazione...* cit., p. 872.

noto sotto il nome di Taylorismo »²³, è solo apparentemente tecnica. In realtà, se applicata nel concreto, essa intaccherebbe in modo decisivo la struttura organizzativa ma anche i rapporti interni e in definitiva gli stessi assetti di potere nell'amministrazione. Malinverni, ad esempio, presuppone che si istituiscano veri e propri « reparti di amministrazione », organizzati come i reparti di produzione nelle fabbriche; che si introducano negli uffici i moderni sistemi per la classificazione di carte e documenti; che si ricorra ai « metodi a foglio continuo (*manifold*) », per rendere così « più celere la produzione di documenti uniformi »; che il personale venga selezionato secondo « criteri scientifici », in modo anche da individuare per ogni dipendente la utilizzazione ottimale²⁴: è un complesso di misure che, lungi dal conciliarsi con la logica imperante nell'amministrazione, costituisce verso di essa un oggettivo fattore di sovvertimento, richiamando piuttosto modelli estranei alla cultura burocratica italiana e derivanti semmai ancora una volta dall'esperienza dell'azionalismo privato più avanzato, soprattutto americano. Il mito fordista — si direbbe — penetra anche nell'amministrazione (sia pure limitatamente alla ristretta influenza di questa *élite* di studiosi e di funzionari innovatori), traducendosi nell'ardito disegno di un apparato che ai tradizionali criteri-guida della legalità e dell'uniformità organizzativa tende a sostituire l'obiettivo dell'efficienza²⁵.

Su questo terreno le annate dell'« Organizzazione Scientifica del Lavoro » costituiscono una preziosa raccolta di analisi, studi ed esperienze. Sulle

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ In particolare Malinverni ha presente l'esempio della « *Efficiency* applicata al *bureau* delle aziende private » nei paesi stranieri: i principi che negli Stati Uniti vengono insegnati nell'American School of business organisation and business administration (Malinverni cita le scuole superiori di commercio, che insegnano la tecnica del lavoro d'ufficio); i corsi promossi dalla Camera di commercio di Londra per selezionare personale specializzato « nelle applicazioni degli ausiliari moderni di ufficio e dei sistemi commerciali »; i corsi tedeschi, tenuti presso l'Associazione degli organizzatori e presso le varie Camere di commercio; le scuole che impartiscono tecniche d'ufficio in Francia, dove per conseguire il brevetto di *Expert-comptable* « si esigono nozioni sul *Rôle des machines dans les bureaux administratifs et comptables* ». Tra gli esperimenti di questo tipo relativi alle pubbliche amministrazioni, Malinverni richiama soprattutto il caso degli Stati Uniti, dove sin dal 1890 sono state introdotte negli uffici « le famose macchine per statistica tipo Hollerith », impiegate durante i censimenti; e dove si è massicciamente diffuso l'uso del *dichtafon* per dettare la corrispondenza, dell'affrancazione delle lettere senza francobollo (sin dal 1901) e delle reti di posta pneumatica (*ibid.*, p. 876). In genere sul rapporto tra gli impiegati e il capitalismo industriale negli Stati Uniti (con qualche cenno specifico alle trasformazioni degli apparati pubblici) cfr. J. KOCKA, *Impiegati tra fascismo e democrazia. Una storia sociale-politica degli impiegati: America e Germania (1890-1940)*, tr. it. Napoli 1982, soprattutto pp. 93 e seguenti.

sue pagine, per esempio, Mario Fossati pubblica nel 1926 uno studio sull'organizzazione del lavoro in un ufficio postale modello, con installazione di nastri trasportatori, soluzioni particolari dal punto di vista logistico, semiautomatizzazione di numerose operazioni²⁶; Malinverni analizza la contabilità a ricalco²⁷ e, nel 1928, affronta il problema-chiave della misurazione del lavoro d'ufficio, concludendo che l'attività burocratica « può essere misurata e controllata come quella di officina »²⁸; Mario Malerba si occupa dell'arredamento più funzionale per l'ufficio moderno (suggerendo l'adozione di cartelliere, classificatori, portaregistri e soffermandosi sulle caratteristiche ottimali di scrivanie e sedie da lavoro)²⁹; A. M. Morgantini insiste sulla razionalizzazione degli spazi in un'amministrazione « ove — scrive — l'adattamento dei locali, più che la razionalizzazione degli innumerevoli atti (...) incontra particolare resistenza passiva »³⁰; e Silvio Molinari, in alcuni articoli di maggior spessore teorico, si incarica di chiarire i principi fondamentali dell'organizzazione scientifica del lavoro e di difenderne la validità di fronte a incerti e detrattori³¹.

Né il dibattito resta confinato nella rivista dell'Enios. Tra il 1925 ed il 1929 il problema affiora in molte altre sedi, investendo diverse componenti del variegato panorama della cultura fascista. Nel 1926 un articolo di Gae-

²⁶ M. FOSSATI, *L'organizzazione dei servizi...* citata.

²⁷ R. MALINVERNI, *La contabilità...* citata.

²⁸ R. MALINVERNI, *Si può misurare...* citata.

²⁹ M. MALERBA, *I mobili nell'ufficio moderno*, in « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », III (1928), pp. 397 ss. Negli anni Venti si diffondono anche in Italia i prodotti dell'industria mobiliaria americana per uffici: scrivanie « all'americana », portaregistratori con cartelliera, classificatori verticali con chiusura simultanea dei cassetti, tavoli per macchine da scrivere ecc. Benché l'amministrazione pubblica venga solo parzialmente toccata da questa radicale trasformazione dell'arredamento (cui spesso corrisponde, specie nelle banche e nelle amministrazioni private, la modifica degli spazi interni, e perciò anche, in certo modo, dei sistemi di lavoro), il problema comincia ad essere sempre più frequentemente proposto nel dibattito sulla riforma amministrativa. Cfr., in genere, G. MELIS, *La cultura e il mondo...* cit., pp. 383 e seguenti.

³⁰ A.M. MORGANTINI, *La disposizione degli uffici come elemento di razionalizzazione*, in « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », IV (1929), pp. 33-34. La concezione di Morgantini, del resto assai diffusa tra i tayloristi prevede « gli impiegati in comune, in grandi aule, il più possibile rispondenti alle principali norme igieniche di aerazione ed illuminazione, mettendo da parte una volta per sempre la famosa difesa dalla distrazione e dalla necessità di non essere disturbati da rumori e da gente ». Morgantini insiste anche sull'arredamento (« mobili razionali ») e su una più rigorosa misurazione del tempo dell'impiegato (« orologi di controllo »).

³¹ S. MOLINARI, *L'O.S. nelle aziende pubbliche. Appunti sui rapporti interferenziali tra le funzioni del prevedere, dell'organizzare, del comandare, del coordinare e del controllare*, in « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », II (1927), pp. 36 ss.; ID., *I nuovi orientamenti nell'organizzazione del lavoro aziendale pubblico*, *ibid.*, II (1927), pp. 207 e seguenti.

tano Napolitano collega il problema dell'organizzazione scientifica del lavoro amministrativo non più soltanto ad una prospettiva di decongestione burocratica dello Stato, ma ad una originale consapevolezza dei nuovi compiti dello Stato fascista, che « ha enormemente sviluppati e moltiplicati i suoi servizi »³². La « standardizzazione », l'utilizzazione della psicotecnica e della meccanica dei mezzi di lavoro appaiono a Napolitano le condizioni per avviare « la soluzione del grande problema burocratico », a patto che il governo fascista assuma in proprio l'onere politico di realizzare la riforma. Come prima misura Napolitano avanza la proposta di « un ufficio permanente in ciascun dicastero » collegato con « un organo centrale presso la Presidenza del consiglio, al fine di integrare ed unificare il lavoro compiuto da ciascun ufficio »³⁴:

« Quali dovrebbero essere i compiti teorici e pratici di questi organi di studio, di organizzazione e di sviluppo? — si domanda Napolitano. — Essi dovrebbero ciascuno per proprio conto: 1) Studiare le organizzazioni centrali e periferiche e prospettare le possibili semplificazioni. Lo studio dovrebbe essere compiuto comparativamente nei vari dicasteri; dovrebbe mirare alla introduzione di strumenti meccanici, moduli stampati ecc. L'esame degli organi periferici dovrebbe essere fatto non soltanto provocando relazioni, ma anche con regolari ispezioni; 2) Prospettare l'equa distribuzione degli impiegati (...); 3) Proporre le reciproche sostituzioni dei funzionari in base ad accertate attitudini specifiche (...); 4) Studiare una forma di avvicendamento tra i funzionari di concetto ed anche, ove sia possibile, tra quelli d'ordine (...); 5) Unificare i criteri per la pubblicazione di bollettini, norme amministrative, testi unici »³⁵.

Impostato in questi termini, il problema dell'organizzazione del lavoro si arricchisce di nuove dimensioni: i tayloristi italiani guardano ad esempio con interesse alle acquisizioni della psicotecnica e della scienza dell'organizzazione, chiosano i testi della medicina del lavoro, si interrogano sulle attitudini professionali in relazione alla « biotipologia »; ed intanto si discute di Taylor (il suo *L'organizzazione scientifica del lavoro* è stato pubblicato nel 1915 per « Athenaeum » con una prefazione di Torquato Carlo Giannini)³⁶, si studiano le esperienze straniere, si predispongono questionari per stabilire l'idoneità dei singoli soggetti al lavoro loro assegnato. Quasi a coronamento di questa intensa attività propagandistica, il 5 settembre 1927 viene inaugu-

³² G. NAPOLITANO, *L'organizzazione scientifica del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in « *La Rassegna* e Commenti », VII (1926), n. 26, p. 13.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ F.W. TAYLOR, *L'organizzazione scientifica del lavoro*, a cura di F. GIANNINI e E.A. MASINO, pref. di T.C. GIANNINI, Roma 1915. Sul libro e sulla sua influenza in Italia cfr. S. MOLINARI, *Profili...* cit., pp. 33-34.

rato in Campidoglio, a Roma, il terzo congresso internazionale dell'Organizzazione scientifica del lavoro, prima occasione, anche per il taylorismo amministrativo italiano, per una puntualizzazione dei risultati ottenuti e per una definizione delle strategie future³⁷. Nella terza sezione del congresso, dedicata ai servizi pubblici, l'ingegner Nobili delle Ferrovie statali e il grand'ufficiale Picarelli del ministero delle Comunicazioni illustrano le esperienze delle rispettive amministrazioni³⁸; Mussolini, concludendo i lavori, si definisce « un pioniere di questa materia »; ed aggiunge, non senza un'accentuazione enfatica: « Ho cercato di applicare a tutti i rami dell'Amministrazione dello Stato il metodo del lavoro scientifico: precisione, unità di comando e di direzione, divieto della dispersione degli sforzi e delle energie »³⁹.

Nel 1928 il dibattito sull'organizzazione scientifica del lavoro sembra farsi più serrato. In quell'anno, appunto, vengono pubblicati i *Profili* di Molinari, le cui pagine si aprono con una larga citazione da un articolo di Alberto De Stefani, e, soprattutto, esce *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo* di Renato Spaventa, che dell'ex ministro delle Finanze è uno strettissimo collaboratore⁴⁰. I due libri sono tra loro simili solo in apparenza. In realtà

³⁷ Il Terzo Congresso dell'Organizzazione Scientifica del Lavoro solennemente inaugurato in Campidoglio, in « Il Popolo d'Italia », 6 settembre 1927; e, più diffusamente, *Il III Congresso internazionale di organizzazione scientifica del lavoro*, in « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », II (1927), pp. 356 e seguenti.

³⁸ Il Congresso dell'organizzazione scientifica del lavoro, in « Il Popolo d'Italia », 8 settembre 1927. Picarelli, in particolare, riferisce che l'Amministrazione postale « ha ispirato la sua azione essenziale sui seguenti principi: 1) applicazione ragionata delle attitudini fisiche e intellettuali dei dipendenti; 2) frazionamento e distribuzione di turni di servizio in modo che il fisico del lavoratore non si esaurisca in sforzi eccessivi; 3) sane e adeguate condizioni locali; 4) sostituzione ragionata dei mezzi meccanici all'opera manuale; 5) organizzazione dell'assistenza al personale; 6) organizzazione del Dopolavoro ». Sul Dopolavoro postale cfr. V. DE GRAZIA, *Consenso e cultura...* cit., pp. 155-156; sull'attività per il miglioramento della cultura professionale in questo settore cfr. *La consegna dei diplomi per i campionati del Dopolavoro postale*, in « Il Popolo d'Italia », 15 gennaio 1929.

³⁹ La solenne adunata conclusiva del Congresso di Roma, in « Il Popolo d'Italia », 9 settembre 1927; cfr. anche *I lavori del Congresso internazionale dell'organizzazione scientifica del lavoro*, *ibid.*, 7 settembre 1927.

⁴⁰ L'articolo di De Stefani citato da Molinari è *L'amministrazione dello Stato*, in « Corriere della Sera », 15 marzo 1928, ora in *ID.*, *L'oro e l'aratro...* cit., pp. 63 e seguenti. In questo scritto, come negli altri pubblicati durante lo stesso periodo (soprattutto *I figlioli di Giobbe*, in « Corriere della Sera », 17 ottobre 1928, ora in *ID.*, *L'oro e l'aratro...* cit., pp. 247 e seguenti), l'ex ministro delle Finanze affronta il problema amministrativo nel suo complesso, ponendo però in speciale rilievo il tema della « velocità » esecutiva. Renato Spaventa, autore di *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, pref. A. DE STEFANI, Milano 1928, è dal 1925 stretto collaboratore di De Stefani nell'Istituto di Politica economica e finanziaria della facoltà di Scienze politiche di Roma; sugli studi maturati presso questo istituto, e sull'ambiente e il clima culturale che lo caratterizza, cfr. la testimonianza di De Stefani in *Una riforma al rogo...* cit., pp. 111-112.

Molinari, nell'ambito di un'attività scientifica cadenzata da innumerevoli pubblicazioni, si rivolge soprattutto a « coloro che sono chiamati ad espletare attività amministrativa »⁴¹: il suo è essenzialmente un trattato di impostazione a tratti manualistica, ricco di informazioni e con evidenti preoccupazioni pedagogico-formative, indirizzato in primo luogo agli impiegati pubblici e in genere agli amministratori. Spaventa invece scrive un libro dagli intenti più chiaramente politici, certo più consapevole delle tematiche generali che si celano dietro i nodi solo apparentemente tecnici della questione burocratica. Preceduto da una prefazione di De Stefani (all'insegna anch'essa di una netta, e politica, rivendicazione di continuità tra il 1923-24 e le esigenze del 1928)⁴², il saggio mira abbastanza scopertamente alla mediazione tra le « conquiste » della precedente legislazione e la prospettiva di nuove riforme emergente alla fine degli anni Venti⁴³.

Il libro di Molinari si apre sulle « origini e sviluppo » dell'organizzazione scientifica del lavoro; l'autore affronta poi l'analisi dell'« elemento-Uomo nell'organizzazione razionale del lavoro amministrativo » (e qui fissa i principi della semplificazione delle funzioni aziendali in rapporto alla biotipologia, analizza i problemi dell'ordinamento professionale, dell'istruzione dei funzionari, del loro aggiornamento, della selezione, dei sistemi di retribuzione e dello stato giuridico); esamina quindi l'organizzazione (divisione del lavoro, interferenze fra le funzioni, collaborazioni fra impiegati, funzioni direttive, standardizzazione dei compiti e dei movimenti del dipendente, funzioni del prevedere, del dirigere, del coordinare, del controllare); conclude analizzando i problemi legati alla fattispecie amministrativa ed il tema della organizzazione razionale della documentazione d'ufficio.

I riferimenti al problema della « burocrazia fascista », nell'opera di Molinari, sono ridotti al minimo indispensabile, sino ad apparire pure conces-

⁴¹ Così S. MOLINARI, *Profili...* cit., pp. 7-8.

⁴² Cfr., ad esempio, questo passo della prefazione di De Stefani: « Non può dirsi che a questa attività [del 1923-24] sia mancato il favorevole giudizio dei fatti, soprattutto nell'ordinamento gerarchico dei pubblici impiegati e nella unificazione del comando contabile. Rimane però ancora da attuare la coordinazione della struttura amministrativa con la struttura politica del Regime, e da trasformare la responsabilità collegiale, o comunque frazionata nelle gerarchie, e non accertabile, nella responsabilità del pubblico funzionario per gli atti da esso compiuti. La questione dei metodi di lavoro e della unificazione dei controlli è per gran parte un corollario di questa premessa della responsabilità ». (R. SPAVENTA, *Burocrazia...* cit., p. 5 della prefazione).

⁴³ *Ibid.*, p. 25. È da notare come il libro di Spaventa, pur avendo il pregio di ordinare l'intero argomento in uno schema espositivo razionale e compiutamente articolato, rimanga però largamente debitore, specie nei capitoli dedicati alla razionalizzazione dei metodi di lavoro, nei confronti di Mario Levi-Malvano, il cui saggio *Un esempio di o.s.d.l. nella burocrazia italiana...* cit., viene anzi pressoché integralmente ripreso da Spaventa.

sioni di rito: abbondano invece i richiami alle esperienze straniere, al dibattito internazionale (una densa appendice è dedicata al Congresso internazionale di scienze amministrative di Bruxelles) e alle questioni « tecniche » relative alla meccanizzazione dei servizi. In polemica con il direttore generale dell'Agricoltura belga Henry, avverso all'« industrializzazione » delle pubbliche amministrazioni in nome della specificità del lavoro burocratico, Molinari ribadisce, sin dalle prime pagine del suo saggio, che standardizzazione e automatismi, per quanto con qualche limitazione, sono applicabili anche all'organizzazione dello Stato⁴⁴. E nell'ultimo paragrafo dell'appendice elenca, in una puntigliosa nota, « alcuni tipi di macchine impiegate nel lavoro amministrativo » ma sinora sconosciute all'amministrazione italiana⁴⁵: per Molinari, come in genere per tutti i seguaci del taylorismo amministrativo italiano, l'obiettivo fondamentale rimane quello della trasformazione dell'impiegato pubblico in perfetta « macchina intellettuale », capace di compiere un numero sempre maggiore di operazioni in maniera sempre più esatta anche grazie all'ausilio del mezzo meccanico, che estende e regola oggettivamente la potenzialità del lavoro individuale. In questa quasi ossessiva ricerca dell'automatismo, del tempo minimo e del sincronismo esecutivo, c'è obiettivamente poco spazio per la politicizzazione del burocrate; a meno che — come suggerisce Molinari — anche la « fascistizzazione » della burocrazia non sia ricompresa in quelle « condizioni d'ambiente » che favoriscono risultati sempre più perfetti, secondo una concezione che fa del fascismo lo storico fattore di taylorismo dell'intera società nazionale:

« Tutte le nostre attività debbono essere inquadrate e non solo sindacalmente, ma anche tecnicamente — scrive Molinari. — I produttori debbono organizzarsi, specializzandosi, lasciando fare agli altri ciò che sentono di non essere in grado di fare da sé. Suddividendosi il lavoro, nessuno deve scomparire, ma ciascuno deve perfezionarsi. Semplificando i prodotti ed accettando la disciplina concordata verranno realizzate le esportazioni e reso più apprezzato il lavoro nostro all'estero. Organizzandoci, potremo vendere a miglior mercato aumentando il volume degli affari. Ma per conseguire ciò occorre che tutti si convincano che ciascuno potrà rendere di più quando sappia bene svolgere il compito assegnatogli o riservatogli. Questo è il concetto italiano di organizzazione, concetto nato col fascismo e da questo sviluppato ed attuato »⁴⁶.

Dall'ufficio-fabbrica alla società-fabbrica: quando i tayloristi volgono lo sguardo a considerare la società, appare in evidenza l'ipoteca autoritaria insita nella loro concezione dell'attività amministrativa (forse persino più intima-

⁴⁴ S. MOLINARI, *Profili*, cit., pp. 27-29.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 330-343: in particolare si indicano alcuni tipi di calcolatrice meccanica, la macchina dettatrice per corrispondenza, la macchina affrancatrice ecc.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 30-31.

mente e integralisticamente autoritaria di quanto non sia nella visione gerarchica tradizionale). Su questo specifico terreno, la ricerca dell'efficienza amministrativa si ricongiunge con la critica degli aspetti non ancora compiutamente totalitari del regime: senza passare, in fondo, attraverso la politica, questi intellettuali animati dalle suggestioni e dai miti della tecnocrazia « all'americana » approdano agli stessi sbocchi degli integralisti fascisti.

Anche Spaventa, nel suo *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, guarda alle teorie del taylorismo. Ma l'aspetto che più lo interessa è quello della riduzione dei controlli e del coordinamento tra gli uffici. Quanto ai « metodi accelerati di lavoro, atti ad assicurare una maggiore speditezza nel funzionamento dei servizi », il collaboratore di De Stefani è costretto a constatare — a due anni dal decreto dell'agosto 1926 — che essi « sono stati adottati in due sole Direzioni Generali, nel Ministero della Guerra, per la tenace iniziativa di un Capo servizio »⁴⁷.

L'esperienza del ministero della Guerra, anzi della direzione Servizi logistici di quel dicastero, è in effetti un rarissimo esempio di sperimentazione in chiave tayloristica nell'amministrazione centrale degli anni Venti. Mario Levi-Malvano, che vi dedica nel 1927 un breve saggio informativo « L'Organizzazione Scientifica del Lavoro », segnala soprattutto la semplificazione del protocollo: attraverso un sistema di « sfasamento » degli orari, resi elastici sulla base delle concrete esigenze del lavoro e grazie all'adozione massiccia della scrittura meccanica in luogo della redazione a penna delle minute, il carico di lavoro viene pressoché dimezzato, con tangibili risparmi di tempo e di energie⁴⁸.

« Il nuovo sistema — spiega Levi-Malvano — esclude quindi qualsiasi correzione alle lettere compilate dai funzionari. Se la lettera non va la si rimanda perché vada rifatta di sana pianta. Ma ogni Capo sezione tiene a giorno un elenco dei suoi funzionari col numero delle lettere che ciascuno di essi ha dovuto rifare. È chiaro che questo sistema punge nel vivo l'amor proprio degli impiegati e li spinge a far meglio »⁴⁹.

Come conseguenza del nuovo metodo, la disposizione « cellulare » degli ambienti, funzionale in passato ad un sistema di rapporti tra uffici basato su una notevole rigidità, viene definitivamente abbandonata: si punta invece, dove possibile, ad abbattere i tramezzi, riunendo gli impiegati in grandi sale comuni, « nelle quali il tavolo del Caposezione è collocato sopra una cattedra per maggiore comodità di sorveglianza del lavoro degli impiegati »⁵⁰.

⁴⁷ R. SPAVENTA, *Burocrazia...* cit., p. 104.

⁴⁸ M. LEVI MALVANO, *Un esempio...*, p. 218.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibid*, pp. 218-219.

« Dove ciò non è stato possibile si sono chiuse le porte di accesso agli uffici dai corridoi, e si sono aperte delle porte di comunicazione tra i diversi uffici, porte *che debbono rimanere costantemente aperte*. In questo modo i contatti fra superiori ed inferiori sono assicurati, con enorme guadagno di tempo. E automaticamente sono spariti tutti i paraventi, le poltrone, i divani che mobiliavano i diversi uffici »⁵¹.

L'aspetto della ristrutturazione che Spaventa giudica più interessante è però il concreto risparmio di unità lavorative: « Il numero degli uscieri — scrive — che la dispersione dei funzionari in camere e celle isolate e il predominio dello scritto rende necessari per la trasmissione delle carte, è stato ridotto al minimo (...); di ventiquattro dattilografe, già addette al lavoro di copia, ne sono rimaste, per il lavoro di duplicati, soltanto quattro. Le altre venti sono state invece addestrate nell'impiego di macchine calcolatrici meccaniche e addette ad un ufficio statistico di nuova istituzione »⁵².

L'automatizzazione di alcune funzioni, specie nel settore della contabilità, modifica radicalmente il rapporto tra l'impiegato e il proprio lavoro. Al posto della mentalità burocratica tanto deprecata dai tayloristi si afferma una professionalità del burocrate più moderna, una maggiore disponibilità da parte dell'impiegato ad accettare le innovazioni: nel ministero della Guerra viene persino impiantata una scuola di calcolo meccanico per i dipendenti, dopo aver frequentata la quale « un turno di dieci impiegati ritorna al suo ufficio portando seco la Monroe che gli viene fornita dalla scuola, e che non soltanto lo esimerà dal rimanere lunghe ore curvo sul tavolo ad eseguire i calcoli colla penna e colla matita, ma lo libererà anche in gran parte dalla preoccupazione dei possibili errori »⁵³.

Sebbene isolate, esperienze come quella della direzione Servizi logistici suscitano verso la fine degli anni Venti l'interesse dei riformatori. Nelle amministrazioni centrali, labili ma pure significativi segnali indicano una ripresa di iniziativa da parte delle *élites* tecniche mortificate dalla riforma del 1923-24 ed ora almeno in parte incoraggiate dai programmi razionalizzatori enunciati dal governo: nell'ottobre 1928 il sottosegretario alle Comunicazioni Pennavaria, intervenendo ai lavori del Congresso degli elettrotecnici a Genova, esalta la collaborazione e lo scambio di esperienze tra « i tecnici delle grandi amministrazioni dello Stato, i tecnici dell'industria e i liberi studiosi »⁵⁴; si

⁵¹ *Ibid.*, p. 219.

⁵² R. SPAVENTA, *Burocrazia...* cit., p. 107; analogamente M. LEVI MALVANO, *Un esempio...* cit., p. 220.

⁵³ M. LEVI MALVANO, *Un esempio...* cit., p. 220.

⁵⁴ *Il Congresso degli Elettrotecnici inaugurato a Genova da S.E. Pennavaria*, in « Il Popolo d'Italia », 2 ottobre 1928.

diffonde anche — sia pure con molte resistenze — l'utilizzazione della stenografia nelle amministrazioni centrali (soprattutto presso la Presidenza del consiglio; ma anche il ministero della Pubblica istruzione promuove corsi di stenografia, per quanto con esiti complessivamente contraddittori)⁵⁵, embrioni di organizzazione scientifica del lavoro (anche se non sempre con la stessa lucida determinazione della direzione Servizi logistici) trovano realizzazione per quanto riguarda il servizio pagamento pensioni⁵⁶. Scrive Adolfo Berio, senatore del Regno e convinto sostenitore delle riforme:

« Conviene ridurre al minimo la categoria dei veri e propri funzionari. E la riduzione dovrebbe essere così notevole, da cambiare sostanzialmente, sia pure per gradi, la fisionomia delle pubbliche amministrazioni (...). La parte più notevole, anzi preponderante del personale dovrebbe essere costituita da agenti assunti a contratto, specie per le funzioni tecniche, e da categorie di modesti esecutori, reclutati con opportune cautele ma con criteri più industriali che burocratici »⁵⁷.

È a questo tipo di impiegato, « ben diretto (...) ancorché provvisto di studi limitati », ideale e docile strumento di quello Stato fascista « che ha realizzato il principio di autorità e ristabilito il sentimento del dovere e il principio della disciplina » che Berio, come altri teorici delle riforme, guardano come al perno essenziale della nuova macchina amministrativa⁵⁸. Ma la spinta alla modernizzazione si scontra ancora una volta con l'oggettiva impermeabilità di un ordinamento che resta strutturalmente il prodotto non della cultura della produttività ma di quella dei controlli. A Renato Spaventa, che auspica l'abolizione generalizzata della comunicazione scritta tra uffici e l'intensificazione dei rapporti personali e diretti fra funzionari, specie attraverso la diffusione del telefono, Lello Gangemi farà notare che la riforma dei metodi di lavoro è necessariamente subordinata alla « semplificazione della legislazione e dei sistemi di reclutamento del personale »:

« I metodi a riguardo adottati — scrive Gangemi, discutendo il caso della direzione Servizi logistici —, molto discutibili per altro dal punto di vista di una ben ordinata applicazione della

⁵⁵ Sulla stenografia cfr. in questo capitolo, *ante*, n. 7; per il ministero della Pubblica istruzione cfr. RFD, *Le resistenze all'orario unico...* cit., che a sua volta riprende la relazione del Comitato per il perfezionamento dei metodi di lavoro e di controllo dell'Amministrazione dello Stato; nonostante 12 impiegati conseguano la idoneità, essi resteranno poi « inoperosi, perché il mezzo stenografico, non è ancora riuscito a farsi strada negli uffici ministeriali ». Sulla diffusione della stenografia alla fine degli anni Venti cfr. *Gare di stenografia*, in « Il Popolo d'Italia », 9 giugno 1928.

⁵⁶ La notizia è tratta da G. ANGELICI, *Il sistema Taylor...* cit., p. 46.

⁵⁷ A. BERIO, *Il problema dei pubblici funzionari...* citata.

⁵⁸ *Ibidem*.

teoria della divisione del lavoro, riuscirebbero di difficile attuazione, se non deleteri, presso gli uffici nei quali il disimpegno degli affari deve essere curato con criteri non automatici e a ripetizione. Le amministrazioni dello Stato, e particolarmente quelle centrali, hanno in gran parte funzioni di carattere normativo, di direzione, funzioni queste che non potrebbero essere disimpegnate in comune da funzionari chiusi in grandi stanze, predisponendo le minute dei necessari provvedimenti "correnti calamo" e con simultaneo servizio di copiatura a macchina".

2. — *Tayloristi, tradizionalisti e riforma amministrativa*. Il 26 ottobre 1928 un decreto del capo del governo istituisce uno speciale comitato di esperti incaricato di studiare proposte per « una riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo nelle Amministrazioni dello Stato ». Vengono chiamati a farne parte il segretario dell'Associazione generale fascista del pubblico impiego Lusignoli, i senatori Teodoro Mayer e Ferdinando Quartieri, i deputati Maurizio Maraviglia e Giuseppe Mazzini, ai quali si aggiungeranno in un secondo tempo Gabriele Canelli e Felice Felicioni; Alberto Pirelli, anch'egli nominato, si dimetterà dopo pochi mesi. Alla presidenza della commissione viene designato Alberto De Stefani⁶⁰.

« Fra i membri del Comitato non è alcun burocrate — osserva subito Lusignoli, scrivendo sul « Pubblico Impiego » — La burocrazia fascista è rappresentata dal rappresentante dell'organizzazione fascista: e basta ». In realtà l'assenza di una rappresentanza degli impiegati segnala sin dall'inizio l'estraneità del mondo dell'amministrazione al gruppo dei riformatori: il taylorismo amministrativo e l'organizzazione scientifica del lavoro d'ufficio sono rimaste esperienze del tutto marginali rispetto alla realtà della burocrazia statale degli anni Venti⁶².

⁵⁹ L. GANGEMI, *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e Fascismo*, in « Vita Italiana », gennaio-febbraio 1929, ripubblicato anche in « Il Pubblico Impiego », III (1929), n. 5. L'articolo, una recensione al libro di Spaventa, si rifà alle conclusioni liberiste dell'inchiesta Prato, pubblicata sulla « Riforma Sociale » nei primi anni Venti, per sostenere che la riforma amministrativa consiste essenzialmente nella responsabilizzazione del funzionario.

⁶⁰ Decreto del capo del governo 26 ottobre 1928. I lavori del Comitato sono sintetizzati in *COMITATO PER IL PERFEZIONAMENTO DEI METODI DI LAVORO E DI CONTROLLO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, Proposte...* cit. I ricordi di De Stefani sono raccolti nel suo *Una riforma al rogo...* citata.

⁶¹ A. LUSIGNOLI, *Burocrazia: problema di Regime*, in « Il Pubblico Impiego », II (1928), n. 21. Sulla posizione dell'Associazione generale del pubblico impiego rispetto al Comitato cfr. F. PIODI, *Per la storia della burocrazia...* cit., pp. 341 e seguenti.

⁶² Lo stesso Comitato del 1928 avrebbe rilevato con rammarico come il r.d.l. 16 agosto 1926 sulla riorganizzazione dei servizi nei ministeri fosse rimasto lettera morta: cfr. *COMITATO PER IL PERFEZIONAMENTO DEI METODI DI LAVORO E DI CONTROLLO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, Proposte...* cit., p. 9.

In prossimità del varo della commissione (che il decreto istitutivo definisce Comitato forse per allontanare il ricordo delle molte commissioni di studio dell'epoca liberale) il tema della riforma suscita un ampio dibattito sulla stampa quotidiana. È soprattutto Alberto De Stefani, nel corso di una serie di interventi sul « Corriere della Sera », ad affrontare il problema della riforma dei servizi individuandone l'essenza in quella che egli definisce « la debolezza dei comandi »⁶³; lungi dall'entrare in contraddizione con l'ispirazione dell'ordinamento del 1923, l'ex ministro delle Finanze vede proprio nel rafforzamento dell'« autorità dei capi » una delle condizioni per introdurre razionalità nel lavoro degli uffici:

« A ben pensarci — scrive —, sembra davvero strano che si sia potuto per tanti anni discutere il problema dell'amministrazione dal semplice punto di vista dell'ordinamento formale e che taluno insista ancora. La composizione organica di una direzione generale, la divisione e il metodo di lavoro, l'accentramento o il decentramento, sono tutte questioni che deve saper vedere da sé e decidere da sé il direttore generale. E poiché egli è responsabile di fronte al suo ministro dell'andamento dei servizi che gli sono affidati, deve essergli anche concessa una maggiore libertà nell'assunzione, nella disciplina e nella eliminazione del personale dipendente »⁶⁴.

Non riforme strutturali dell'ordinamento, dunque; e neppure modifiche legislative: ciò che preme a De Stefani è « un problema di comando che non si risolve con le leggi, ma con l'anima che si possiede e che si sa creare in coloro che da noi dipendono »⁶⁵. L'attenzione del riformatore fascista — questa è la tesi dell'ex ministro — deve perciò concentrarsi piuttosto sulla selezione dei dirigenti (« si tratta di rivedere i quadri tecnici dello Stato italiano e di farvi una buona sarchiatura, perché la legge di ieri non comandi più sulla volontà di oggi »)⁶⁶, sull'abbreviamento dei tempi burocratici, sulla semplificazione delle procedure, sulla demolizione di quell'« architettura di pagoda » che caratterizza l'apparato pubblico italiano⁶⁷. Per il fascismo — scrive De Stefani proprio alla vigilia dell'insediamento del Comitato — « il tempo am-

⁶³ A. DE STEFANI, *L'amministrazione dello Stato*, in « Corriere della Sera », 15 marzo 1928, ora in ID., *L'oro e l'aratro...* cit., pp. 63 e seguenti.

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibid.*: « L'imperativo è uno solo — conclude l'articolo —: comandate! Questo non è un imperativo della legge, questo è un imperativo morale. Così il problema burocratico si svuota nella forma, ma così è posto nei suoi veri termini fuori dei quali non c'è che un inutile lavoro di fare e disfare ».

⁶⁶ A. DE STEFANI, *L'organizzazione dello Stato*, in « Corriere della Sera », 19 giugno 1928.

⁶⁷ A. DE STEFANI, *I figlioli di Giobbe...* cit., ora in ID., *L'oro e l'aratro...* cit., pp. 159 e seguenti. In quest'ultimo articolo, pubblicato come gli altri in posizione di editoriale dal quotidiano milanese, De Stefani assume una posizione sorprendentemente critica (lui che era stato l'artefice nel 1923 del potenziamento della Ragioneria generale dello Stato) verso gli eccessivi controlli cui è sottoposta l'amministrazione dei Lavori pubblici.

ministrativo » è il grande nemico: « un nemico inafferrabile, proteiforme, dialettico, invincibile nella lotta, semi-Dio, ed anche legislatore. Le sue leggi sono la duplicazione e la quadruplicazione dei tempi. Due o quattro anni di tempo amministrativo per un'opera che richiede un anno di tempo tecnico. Combatterlo è presunzione: parlarne senza illusioni forse si può »⁶⁸.

Questa impostazione pragmatica, ammantata di neutralità e imperniata comunque sull'accettazione dell'ordinamento del 1923, si risolve in una concezione della riforma amministrativa come problema innanzitutto tecnico, affrontabile sulla base dell'assetto legislativo esistente attraverso ben calibrati provvedimenti particolari: problema di ordini di servizio, più che di nuove leggi. I riferimenti quasi di maniera alla fascistizzazione della burocrazia (presenti negli scritti di De Stefani e soprattutto nella relazione finale del Comitato nominato nel 1928) non debbono trarre in inganno: l'impianto teorico di fondo, così come le soluzioni proposte, appartengono pienamente a quella « cultura della semplificazione » e della deburocratizzazione che rappresenta l'eredità legittima del liberismo amministrativo del dopoguerra. Il fatto stesso di privilegiare così scopertamente la funzione dirigente, nel cui potenziamento all'interno degli uffici è in definitiva individuata la principale chiave della riforma, rimanda ad una visione del problema storicamente propria dell'alta burocrazia dello Stato e degli studiosi ad essa più collegati: su questo terreno le istanze gerarchiche proprie del fascismo (« il governo dei capi » anche negli uffici) si incontrano ancora una volta con più antiche vocazioni autoritarie presenti nella tradizione dell'amministrazione italiana.

Sono in pochi a discostarsi da questa linea. Tra le voci isolate quella di Roberto Cantalupo, che sulle colonne della « Tribuna » indica tra i compiti del Comitato l'avvio di una profonda riforma capace di toccare gli assetti interni, l'ordinamento, « il meccanismo amministrativo ed il terribile e paralizzante sistema dei controlli »⁶⁹; quella di Biagio Ginnari, che ripropone posizioni radicali sull'autonomia e la responsabilità degli impiegati già avanzate nell'immediato dopoguerra⁷⁰; e soprattutto quelle dei tayloristi, per i quali

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ R. CANTALUPO, *Rivoluzione amministrativa*, in « La Tribuna », 1 novembre 1928: « tentare la soluzione del problema qualitativo, quantitativo ed economico della burocrazia, senza dare contemporaneamente alla macchina statale un diverso congegno interno — scrive Cantalupo — (...) sarebbe stato lavoro sprecato e lievemente ridicolo ».

⁷⁰ B. GINNARI, *La riforma dell'amministrazione*, in « Echi e commenti », 5 maggio 1929. Ginnari, che nel 1920 era a Napoli segretario dell'Intendenza di finanza, aveva partecipato intensamente al dibattito sull'amministrazione, soprattutto scrivendo su « Critica Sociale ». Laureato in giurisprudenza, si era poi iscritto in Medicina conseguendo una contestatissima seconda laurea (della vicenda Ginnari interessò persino Nitti). Aveva quindi aderito al fascismo. Cfr. G.

l'impostazione destefaniana, volta specialmente ad accentuare la responsabilità dirigente, rappresenta solo una parte della soluzione del problema. Scrive nel novembre 1928 il presidente dell'Enios e del Comitato internazionale per l'organizzazione scientifica del lavoro Francesco Mauro:

« L'on. Mussolini vede giusto e lontano: non bisogna partir dagli uomini, ma dai metodi. Gli uomini possono essere in sé eccellenti: se i metodi sono cattivi i risultati sono parimenti cattivi (...). Determinati i metodi, in rapporto ad essi andranno saggiati gli uomini che potranno dimostrarsi idonei ad applicarli e perfezionarli, o non idonei e come tali da eliminare »⁷¹.

Per Mauro, che polemizza su questo punto con il « Giornale d'Italia », l'obiettivo della riforma non può essere il risparmio attraverso il contenimento degli stipendi (il tradizionale appello allo « spirito d'abnegazione » degli impiegati), ma invece il maggior rendimento e l'incentivazione della produttività: « crescere gli stipendi bisogna, ma fare in modo che crescano ancor più i rendimenti »⁷²; allo stesso modo, il presidente dell'Enios non condivide affatto « le gerarchie di tipo sudamericano, con molti generali e pochi soldati »: predilige semmai « quelle di tipo anglosassone, con pochissimi capi e nessun titolo speciale ai collaboratori, ma con una graduatoria accurata di capacità e funzioni ed una corrispondente ripartizione — accuratamente imparziale — delle remunerazioni »⁷³.

La debolezza teorica di queste posizioni consiste però nel fatto che quasi mai esse si spingono sino al punto di contestare l'ordinamento De Stefani del 1923: eppure proprio in quei modelli organizzativi, e soprattutto nella posizione dominante conferita allora alla Ragioneria generale dello Stato e in generale alla burocrazia dei controlli sono individuabili le radici della crisi di funzionalità che i tayloristi denunciano. Rinnovare i metodi di lavoro, all'insegna di una politica retributiva che premi le singole funzioni svolte, significherebbe la radicale sovversione dei criteri ai quali fa riferimento la tradizione amministrativa italiana codificata anche nelle riforme del primo fascismo. Lo stesso effetto avrebbe, probabilmente, l' incisiva riforma dei meccanismi di selezione della burocrazia insistentemente proposta in questi stessi mesi dalla rivista « Il Pubblico Impiego »: il concorso — sostiene dalle colonne dell'organo sindacale Giuseppe Luconi — « non può consistere sola-

MELIS, *Burocrazia e socialismo*... cit., p. 191 (per i suoi articoli su « Critica Sociale »); ID., *La cultura e il mondo*... cit., p. 375; l'episodio della doppia laurea in ACS, *Fondo Nitti, Carteggio*, sc. 94, fasc. 478, « Ginnari B. ».

⁷¹ F. MAURO, *Metodi di lavoro e controllo*, in « Corriere d'Italia », 3 novembre 1928.

⁷² *Ibid.* L'articolo del « Giornale d'Italia » è *La burocrazia nello Stato fascista*, 31 ottobre 1928, con il quale il quotidiano romano dà notizia della istituzione del Comitato.

⁷³ *Ibidem.*

mente in un esame di titoli e di risposte scritte ed orali, date in un troppo breve periodo di tempo (...). Consisterà in una combinazione di lezioni teoriche e pratiche e di periodici saggi sperimentali; consisterà in un ciclo di conferenze, integrate da opportune trattazioni scritte; consisterà in una pratica, rigorosamente controllata, presso Uffici governativi »⁷⁴.

La scuola, coi suoi diplomi che — come scrive sul « *Popolo d'Italia* » Leopoldo Carta — « chiunque paghi le tasse può ottenere in un determinato numero di anni di fannullaggine goliardica », non è più sufficiente a preparare all'impiego pubblico⁷⁵: ed ecco allora l'idea di un tirocinio più o meno lungo che preceda il concorso, o l'altra proposta di Luconi di « un istituto per l'avviamento all'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato (che) dovrebbe svolgere la sua azione mediante lezioni, conferenze ed esercitazioni pratiche, sulla cultura e sulla legislazione fascista; sulle discipline e sulla tecnica della pubblica amministrazione in generale; sui particolari problemi tecnici afferenti ai compiti speciali dei differenti Ministeri »⁷⁶:

« L'Istituto — scrive ancora Luconi — dovrebbe, con questi criteri e con queste idealità, selezionare le capacità valorizzabili; e, praticamente, per quel che riguarda la competenza professionale, non mediante i soliti esami finali, ma col sistema misto degli esami mensili, o (almeno tre) bimestrali e della assegnazione settimanale dei punti di merito per l'esecuzione pratica. E rilascerebbe infine ai selezionati certificati di vario grado, dei quali, come quello delle lauree e dei diplomi, si dovrebbe tener conto nella loro carriera di funzionari »⁷⁷.

Soltanto Ettore Lolini, però, ha la coerenza e la lucidità necessarie per insistere sulla contraddizione tra gli scopi del Comitato e quella riforma del 1923 promossa ed attuata proprio dal suo presidente De Stefani. Invitato ad esprimere il suo giudizio da « *Critica Fascista* », nel novembre 1928, ne pro-

⁷⁴ G. LUCONI, *La valorizzazione delle capacità*, in « *Il Pubblico Impiego* », III (1929), n. 4.

⁷⁵ L. CARTA, *L'organizzazione dello Stato*, in « *Il Popolo d'Italia* », 12 luglio 1928. Carta interviene nel dibattito aperto dal primo dei tre articoli di De Stefani sul « *Corriere* »: oltre a dichiararsi concorde con le tesi dell'ex ministro delle Finanze, polemizza con Gherardo Casini, che sul « *Resto del Carlino* » ha indicato nel pieno avvento del sindacalismo la soluzione ultima del problema burocratico.

⁷⁶ G. LUCONI, *La valorizzazione delle capacità...* II, in « *Il Pubblico Impiego* », III (1929), n. 6. Più allineato con l'impostazione dei tayloristi è E. BERTOLUCCI, *Appunti in tema di riforma burocratica*, *ibid.*, II (1928), n. 6, che sviluppa specifiche proposte per l'unificazione dei metodi di lavoro, della modulistica a stampa, l'adozione massiccia dei mezzi meccanici, l'introduzione dell'appalto e del cottimo per certi lavori, la standardizzazione delle comunicazioni tra uffici secondo un unico stile, conciso e convenzionale, da adottarsi uniformemente per tutta la corrispondenza.

⁷⁷ G. LUCONI, *La valorizzazione delle capacità...* II, cit. Anche secondo O. FANTINI, *Corsi di perfezionamento e materie di esame in carriere statali*, in « *Echi e commenti* », 15 giugno 1929, si tratta di sostituire gli esami con « buone scuole di perfezionamento ».

fitta per rivendicare polemicamente le sue antiche posizioni (che sono poi quelle del Gruppo di competenza del 1923) e per denunciare il loro accantonamento all'epoca delle « semplificazioni »: « La socialdemocrazia, come la burocrazia dirigente italiana — scrive tra l'altro —, non hanno mai voluto accettare, almeno nei fatti, il principio fondamentale che *il punto di partenza* di una seria ed effettiva riforma della Pubblica Amministrazione doveva essere appunto il sostanziale rinnovamento dei servizi, e cioè dei metodi di lavoro e dei controlli »⁷⁸. Da ciò il fallimento della riforma del 1923, che Lolini considera agli antipodi rispetto agli obiettivi posti al Comitato del 1928: « La burocrazia incaricata dal Governo Fascista della riforma burocratica del 1923 non riuscì a cambiare la propria mentalità misoneista e soprattutto non si sentì il coraggio di ricostruire su nuove basi tutti gli attuali ordinamenti amministrativi, da essa faticosamente creati, introducendo i concetti fondamentali della *responsabilità individuale* dei pubblici funzionari »⁷⁹. Attraverso una puntigliosa analisi comparata dei provvedimenti emanati in base alla legge sui pieni poteri del 1922 a fronte delle proposte avanzate dal Gruppo di competenza e fatte proprie dal Gran Consiglio, Lolini giunge a dimostrare la distanza che divide la riforma effettivamente realizzata dalla primitiva impostazione fascista del problema.

3. — *Il Comitato per la riforma dei metodi di lavoro*. In questo quadro dunque si colloca, nella primavera del 1929, la relazione del Comitato De Stefani. Il 31 marzo — come ricorda nelle sue memorie l'ex ministro delle Finanze — i commissari consegnano a Mussolini « il libro giallo-arancione », di 147 pagine, contenente le proposte frutto di cinque mesi di studio e di discussione:

« Mussolini — scrive De Stefani — ascoltò motivazioni e proposte, da me brevemente riassunte, mantenendo un enigmatico silenzio premonitore di tempesta. Avevamo dimenticato di tenere presenti gli aspetti e le conseguenze politiche (...). Il libro giallo-arancione nessuno lo vide più »⁸⁰.

L'episodio, narrato con enfasi dal De Stefani del dopoguerra, corrisponde in realtà ad una ricostruzione dei fatti solo parzialmente veritiera. Il Co-

⁷⁸ E. LOLINI, *Il punto di partenza per la riforma della Pubblica Amministrazione*, in « Critica Fascista », VI (1928), n. 22, pp. 423 e seguenti.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ A. DE STEFANI, *Una riforma*... cit., p. 12. Cfr. anche *Il Comitato consegna al Duce le sue proposte*, in « Il Pubblico Impiego », III (1929), n. 8.

mitato inizia il suo lavoro negli ultimi mesi del 1928, ma deve subito scontrarsi con la vischiosità di una situazione difficilmente riducibile al vento della riforma. Lo testimonia, tra i primi segnali, il rifiuto di Mussolini di autorizzare De Stefani « a compiere sopralluoghi, indagini ed accertamenti presso tutti gli uffici delle Amministrazioni »: lo schema di decreto appositamente allestito dal presidente del Comitato viene accantonato, ritenendosi « più opportuno di riservarsi di conceder(e) di volta in volta in cui se ne manifesti la necessità l'autorizzazione necessaria »⁸¹.

Una lettera del ministro Belluzzo alla segreteria della Presidenza del consiglio, in quegli stessi giorni, ribadisce quasi puntigliosamente le tradizionali rivendicazioni del « partito dell'efficienza »: superamento delle rigidità imposte dal bilancio (« lo storno da capitolo a capitolo dovrebbe essere provvedimento normale delle Amministrazioni »), piena riaffermazione dell'autonomia dei ministeri nei confronti delle Finanze, amministrazione quest'ultima che « lo dico francamente, a mezzo della Ragioneria Generale dello Stato, esercita una vera e propria tutela su tutte le altre Amministrazioni »⁸². Si intuisce (da questo carteggio, come da altri documenti) che l'istituzione del Comitato ha posto ancora una volta in movimento nell'amministrazione le forze contrapposte che vi si misurano silenziosamente da almeno due decenni. Ed è nel quadro di questo conflitto che va collocata la vicenda del Comitato del 1929: il volume « giallo-arancione », che secondo De Stefani sarebbe subito passato nelle mani del provveditore generale dello Stato Domenico Bartolini per essere bruciato nei forni del Poligrafico⁸³, viene invece proprio dal Po-

⁸¹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1928-30, 1.3.1/4660. La lettera di De Stefani al segretario alla Presidenza Beer è del 12 novembre 1928: « la delega — precisa il richiedente — presuppone il consenso del Ministro competente ed è limitata alle ispezioni dei metodi di lavoro e di controllo ».

⁸² *Ibid.* La lettera di Belluzzo, all'epoca ministro della Pubblica istruzione (ma che richiama analoghe sue posizioni di due anni prima, quando era titolare dell'Economia nazionale) è del 21 novembre 1928. Già nel marzo però Belluzzo aveva indirizzato alla Presidenza una breve nota, insistendo perché un'eventuale riforma amministrativa non fosse affidata alla Ragioneria generale, che « per la sua nota e più volte provata incomprensione » gli appariva « l'ufficio meno adatto ad assolvere un compito così grave e complesso ».

⁸³ A. DE STEFANI, *Una riforma...* cit., pp. 12-13: « Il Duce disse press'a poco così: "Caro De Stefani, le vostre proposte farebbero diminuire l'assorbimento degli impieghi di Stato dei diplomati e dei laureati nel Mezzogiorno, con grave danno del suo proletariato in colletto bianco e cravatta. Quella gente è temibilissima; possiede un'istintiva genialità propagandistica che fa presa in ambienti dove le relazioni di parentela e di amicizia hanno gravissimo peso nel creare correnti passionali, rapide a diffondersi e ad imporsi quando siano lievitate dai delusi della borghesia (...). Vi si deve adottare la politica del massimo dei posti della burocrazia dello Stato, se non vogliamo tirarci addosso un'insurrezione ».

ligrafico pubblicato in 900 esemplari; ma soprattutto è inviato — non sappiamo se per intero o in sintesi — almeno all'Ufficio del personale del ministero dell'Interno perché esprima il suo parere⁸⁴.

La reazione negativa dell'Ufficio del personale che sottopone a critica serrata i passaggi fondamentali della strategia riformatrice proposta dal Comitato, specie per quanto attiene alla proposta di unificare il sistema dei concorsi, non impedisce che l'impostazione del Comitato si traduca in una bozza di articolato, sulla quale nel corso del 1930 esprime parere parzialmente contrario il Consiglio di Stato⁸⁵ e su cui si sofferma, in una chiave di aperta contestazione, una relazione del dicembre del sottosegretario all'Interno Leandro Arpinati⁸⁶. Probabilmente non senza ragione, la burocrazia dell'Interno intravede nel rapporto finale del Comitato un attacco diretto a quella tradizione amministrativa alla quale essa guarda con particolare attaccamento.

Ma che cosa contiene di tanto allarmante la relazione? E quali sarebbero le « conseguenze politiche » che, secondo De Stefani, avrebbero preoccupato Mussolini?

Le *Proposte per una riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo* si aprono con una severissima diagnosi dei difetti dei « nostri congegni amministrativi », sottolineando per sovrappiù come « il R. decreto-legge 16 agosto 1926 sulla riorganizzazione dei servizi non (abbia) avuto da coloro stessi che dovevano provvedervi e a malgrado della loro autorità istituzionale e delegata, alcuna applicazione »⁸⁷. Di qui la necessità di non delegare più alle amministrazioni la propria riforma, ma di fare discendere invece l'iniziativa trasformatrice « da una direttiva o da una legge politica, coordinate con quelle del Regime e frutto ormai maturo dello stesso pensiero e della stessa pas-

⁸⁴ Una copia della pubblicazione (COMITATO PER IL PERFEZIONAMENTO DEI METODI DI LAVORO E DI CONTROLLO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *Proposte per una riforma generale...* cit.) è conservata presso la biblioteca del ministero degli Interni, Roma. Debbo al dr. Stefano Sepe la cortesia di avermela segnalata. Il testo è identico a quello ripubblicato da De Stefani in appendice alle sue memorie (che proviene invece dalla biblioteca privata di Aldo Lusignoli). La notizia della pubblicazione in 900 esemplari è in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1928-30, 1.3.1/4660 cit.: le copie furono inviate da De Stefani alla segreteria della Presidenza del consiglio nel gennaio 1930. Quanto all'invio al ministero dell'Interno, Ufficio del personale, se ne desume l'informazione dai carteggi in ACS, *Min. Int., Dir. Gen. AAGG. e del Personale, Atti Amministrativi*, b. 11, fasc. 70.

⁸⁵ ACS, *Min. Int., Dir. Gen. AAGG. e del Personale, Atti Amministrativi*, b. 11, fasc. 70.

⁸⁶ *Ibid.*, *Appunto per l'On. Gabinetto di S.E. il Ministro*, s.d.

⁸⁷ COMITATO PER IL PERFEZIONAMENTO DEI METODI DI LAVORO E DI CONTROLLO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *Proposte...* cit., pp. 9-10. Sugli esiti deludenti del decreto del 1926 cfr. anche V. DE GRAZIA, *Consenso e cultura...* cit., pp. 163-164.

sione »⁸⁸. Un richiamo dunque all'« impulso generale », al superamento del particolare e del dettaglio, che sembrerebbe contrastare con quell'impostazione pragmatica che viceversa impronta di sé gli scritti di De Stefani nello stesso periodo: contraddizione forse più apparente che reale, se si scorre con attenzione il concreto articolarsi delle *Proposte*, dove la scelta di principio della politicizzazione cede più di una volta il passo di fronte alla concettualità del liberismo amministrativo.

Merito, responsabilità e semplificazione funzionale sono infatti i tre punti chiave della riforma: solo che rispetto alle idee dominanti nel 1923 sembra più forte la polemica contro il « frazionamento gerarchico ed organico delle competenze », « il collegialismo » o l'« odierna e costosa e disgregatrice tendenza autonomistica dei pubblici servizi »⁸⁹ (polemica, quest'ultima, che incontra in questa fase anche il sostegno di influenti ambienti sindacali, preoccupati che il proliferare di aziende ed enti autonomi introduca troppo marcati squilibri retributivi tra categorie simili di dipendenti)⁹⁰. Al contrario — sostiene il Comitato — occorrerebbe « la ricostituzione dell'unità amministrativa dello Stato » (e siamo qui perfettamente nell'ambito dell'antica visione statalista) e « rendere l'organizzazione amministrativa meglio rispondente alle esigenze di uno Stato corporativo, migliorando l'attuale ordinamento nelle parti in cui esso sia una sopravvivenza di dottrine, di istituti, di espedienti parlamentari e politici, spesso di ragione transitoria o personale »⁹¹.

Esaurita la premessa generale (che è anche la parte della relazione nella

⁸⁸ COMITATO PER IL PERFEZIONAMENTO DEI METODI DI LAVORO E DI CONTROLLO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *Proposte...* cit., p. 12.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 14-15. Il riferimento è alle Aziende autonome, la cui esistenza è denunciata come indice del « processo di disgregazione che sta verificandosi nell'Amministrazione dello Stato ».

⁹⁰ Cfr. F. PIODI, *Per la storia della burocrazia...* cit., pp. 343 ss., che mette acutamente in evidenza come analoghe posizioni emergano in questa stessa fase anche nell'Associazione generale del pubblico impiego. Uno dei dirigenti della Sezione statali di questa Associazione, Reynier, critica ad esempio « la tendenza, che si è accentuata in questi ultimi tempi, di costituire grandi aziende autonome, controllate dallo Stato, come è avvenuto per i Monopoli, per l'Azienda Autonoma delle Strade, per il Provveditorato Generale dello Stato ecc., perché queste grandi aziende hanno bisogno, se non di altro, di un grande capitale iniziale che deve essere fornito dallo Stato ». Piodi sottolinea come, accanto a preoccupazioni per la disparità di trattamento tra dipendenti delle aziende autonome e personale statale, agiscano anche in questo caso più radicate incomprendimenti e chiusure nei confronti delle nuove forme di intervento pubblico alle soglie degli anni Trenta. Le stesse chiusure — bisogna ribadire — che si registrano anche nei lavori del Comitato De Stefani.

⁹¹ COMITATO PER IL PERFEZIONAMENTO DEI METODI DI LAVORO E DI CONTROLLO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *Proposte...* cit., p. 15.

quale maggiormente si insiste sul carattere « politico » dell'amministrazione dell'Italia fascista) si entra nel merito delle singole proposte. Esse si articolano essenzialmente in quattro fondamentali capitoli: scelta del personale, sua utilizzazione ottimale, « organica amministrativa », regime dei controlli.

Per quanto riguarda la selezione dei dipendenti le *Proposte* (che espressamente presuppongono il superamento dello stato giuridico del 1923 e la sua « integrazione e modificazione »)⁹² pongono in sostanza in discussione il sistema vigente dei concorsi pubblici per esami e per titoli: « Non sembra — afferma il Comitato — che tale condizione legislativa, a malgrado la sua apparente sufficienza, abbia garantito o possa garantire lo Stato »⁹³.

Nonostante le enunciazioni di principio, la realtà amministrativa vede infatti numerose « nomine di impiegati fatte senza concorsi, senza esami di concorso, e talvolta anche senza i prescritti titoli di studio » (come si evince dai dati messi insieme dal Comitato: 17 mila avventizi, oltre un quarto del personale di ruolo, al 1° marzo 1929)⁹⁴; i posti restano a lungo vacanti, con conseguenze gravissime sui servizi; « i troppo lunghi intervalli tra concorso e concorso tendono a rendere così numerosi i posti da coprire, che il giudizio di idoneità viene a subordinarsi alla necessità », sicché « invece di tendere ad assicurare immediatamente, e cioè anno per anno, alla amministrazione pubblica i migliori tra i nuovi diplomati e laureati, essa finisce per assorbire i vaganti rifiuti del mercato dell'impiego privato »⁹⁵.

Di qui un sostanziale rigetto del sistema concorsuale e un'opzione del Comitato a favore di quei metri di selezione che coincidono con i diplomi e le lauree della scuola « fascista »: « quei preziosi giudizi intellettuali e morali che soltanto gli insegnanti, i presidi e i rettori delle scuole cui ha appartenuto il candidato ai pubblici uffici, sono in grado di dare »⁹⁶; la riduzione dei tempi che intercorrono tra la data della laurea o del diploma e l'assunzione nell'amministrazione corrisponde così a quella che appare, in merito, la filosofia di fondo del Comitato, tutta imperniata sull'esaltazione del ruolo formativo della scuola riformata da Gentile nella preparazione di una burocrazia finalmente al passo con l'Italia nuova di Mussolini.

Il sistema che così si delinea — di cui si ha già esempio in qualche altro

⁹² *Ibid.*, p. 13.

⁹³ *Ibid.*, p. 17.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 93. Cfr. anche pp. 107 ss., allegato n. 3, « Situazione del personale, da notizie fornite dalle stesse Amministrazioni dello Stato ».

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 18-19. Cfr. in proposito anche il « Quadro comparativo dei risultati dei principali concorsi per l'ammissione di nuovo personale nelle Amministrazioni dello Stato e nella Magistratura nei trienni 1911-12-13, 1923-24-25, 1926-27-28 », p. 110.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 19.

grande Paese»: il riferimento è agli Stati Uniti)⁹⁷ punta a istituzionalizzare un unico bando di concorso « per tutti i rami delle pubbliche amministrazioni », lasciando al ministero della Pubblica istruzione il compito di « unificare le richieste di personale, provenienti dalle singole Amministrazioni, raggruppandole per specialità » in coincidenza con la chiusura delle sessioni di esami delle scuole medie superiori e degli esami di Stato. Dopodiché i candidati, inseriti in apposite graduatorie uniche, dovrebbero essere destinati per un periodo di esperimento agli uffici, ferma restando la libertà delle « superiori autorità delle singole amministrazioni » di assumerli oppure no a seconda degli esiti della prova⁹⁸. Di fatto la riforma toglie così alle varie amministrazioni il controllo diretto della selezione (lasciando loro soltanto quello dell'apprendistato amministrativo) e soprattutto, attraverso il bando cumulativo annuale, pone il ministero della Pubblica istruzione nella condizione di perno decisivo dell'intero sistema della selezione (e non solo di questa, se è vero che poi proprio alla burocrazia della Pubblica istruzione spetterebbe concretamente destinare i vincitori alle varie amministrazioni).

Sull'utilizzazione del personale, la relazione resta forse maggiormente nell'orbita delle scelte di fondo del 1923-24, ma mira certamente ad accentuare la responsabilità dei dirigenti e a fare maggior spazio al criterio-guida del merito. La legge del 1923 — sostiene il Comitato con toni da autodifesa — « riguarda la classificazione in gradi dei pubblici impiegati, ma non implica il frazionamento della competenza tra i funzionari di diverso grado appartenenti allo stesso ufficio »⁹⁹: la parcellizzazione delle funzioni è anzi « una delle più gravi cause del nostro languore amministrativo », e come tale va affrontata e superata:

« Il principio al quale questo Comitato aderisce e di cui vivamente raccomanda l'applicazione — si legge nella relazione —, è quello del minimo frazionamento e del minimo rimbalzo nella trattazione degli atti amministrativi, realizzando il diritto alla responsabilità, che deve costituire la più nobile aspirazione degli stessi impiegati delle categorie direttive della pubblica amministrazione »¹⁰⁰.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 21 e pp. 94-95.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 24-27.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 32-33: « dal fatto che un solo impiegato abbia predisposto e svolto un atto amministrativo — prosegue la relazione — ne deriva la sua effettiva responsabilità; dall'unificazione della competenza consegue, necessariamente, l'unificazione della responsabilità ». Da questa impostazione deriva anche il suggerimento di conferire più autonomia, nella ripartizione del lavoro, ai capi dei servizi.

Da questa impostazione (ed anche dall'avvertita esigenza di superare i limiti del sistema del 1923) deriva il suggerimento di conferire maggiore autonomia ai capi dei servizi (con un'insistenza sul termine « capo » che evoca volutamente il mito fascista dell'autorità carismatica trasferendolo dal terreno politico a quello dell'organizzazione amministrativa), l'avvertenza di limitare il più possibile il trasferimento di personale dalla periferia al centro, di distinguere tra la posizione amministrativa del singolo impiegato e la sua concreta utilizzazione sul lavoro che non può dipendere tassativamente dalla prima ma va lasciata alla discrezionalità del superiore gerarchico. Considerazioni tutte (cominciando dalla tanto citata « competenza di comando ») che riecheggiano da vicino le suggestioni del taylorismo, del resto sicuramente presenti nella fitta sequenza di proposte particolari: abolizione della comunicazione scritta tra uffici a favore di quella telefonica; adozione della stenografia e di « mezzi tecnici e meccanici atti ad aumentare la rapidità della corrispondenza per iscritto, nei casi in cui questa sia ritenuta necessaria e non sostituibile con comunicazioni verbali o con l'uso metodico di moduli razionali »¹⁰¹;

« Se l'E.V. vorrà esaminare i documenti allegati relativi al movimento epistolare delle amministrazioni dello Stato — prosegue la relazione —, ne trarrà la convinzione che la spesa per dotare la pubblica amministrazione di un adeguato servizio telefonico troverebbe indiscutibilmente giustificazione e compenso. Nell'anno decorso si sono avuti oltre sei milioni di lettere in partenza dalle sole amministrazioni centrali ed è anzi da ritenere che questo numero sia molto al disotto del vero per il fatto che uno stesso numero di protocollo comprende talvolta molte comunicazioni relative ad un identico oggetto: d'altronde il solo Stabilimento Poligrafico dello Stato fornisce annualmente alle pubbliche amministrazioni oltre 15 milioni di buste, d'uso generale »¹⁰².

Il capitolo sull'« organica amministrativa » si chiude perciò (dopo aver ribadito che « il tempo amministrativo dipende da un duplice coefficiente: la volontà dell'impiegato e lo strumento tecnico della sua esplicazione »)¹⁰³, con un modello di « *architettura* » articolata in cinque punti: applicazione immediata del « *criterio* » delle ripartizioni delle competenze », come già stabilito nella relazione al Parlamento del 1923; revisione del diritto amministrativo, affidata al presidente del Consiglio di Stato, così da uniformare la legislazione al principio della razionalizzazione; obbligo al ministero delle Comunicazioni di dotare immediatamente tutti gli uffici dei mezzi telefonici necessari; adozione indiscriminata del metodo stenodattilografico, dei mezzi meccanici ecc.;

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 52-53.

¹⁰² *Ibid.*, p. 49.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 50.

possibilità per i capi delle amministrazioni di esonerare quanti si opporranno negli uffici alla pronta applicazione delle nuove direttive¹⁰⁴.

Sono questi i passaggi nei quali la relazione sembra più consapevole delle contraddizioni di fondo insite nella « logica amministrativa »: revisionare lo stato di fatto — afferma esplicitamente il Comitato — non è « problema di tecnica amministrativa, ma un problema di volontà. Il frazionamento tra più amministrazioni, o servizi, della competenza di applicazione di una stessa legge non è, nella maggior parte dei casi, la conseguenza di un criterio di pubblico interesse, ma di un criterio di difesa della giurisdizione amministrativa »¹⁰⁵.

La « semplificazione » passa a questo punto per la drastica riduzione degli organi collegiali (che un puntiglioso allegato alla relazione elenca per ogni amministrazione), con un'implicita opzione per procedure più rapide e, necessariamente, incentrate sull'inappellabile decisione dell'amministrazione¹⁰⁶.

Il capitolo sui controlli è forse quello che contiene i maggiori elementi autocritici, perché il Comitato, prendendo in esame l'ordinamento adottato col decreto ministeriale 12 agosto 1924, deve constatare il fallimento, almeno parziale, di quel « non fortunato tentativo di istituire anche nella nostra pubblica amministrazione, come in quella di altri paesi, accanto al controllo di legittimità, il controllo economico, finanziario e di merito, metodico e razionale, sulla utilità d'investimento del pubblico danaro, sulla convenienza dei contratti, sulla loro esecuzione, sull'impiego più redditizio e parsimonioso delle gestioni delegate, sull'esatto accertamento e la rigorosa riscossione delle entrate »¹⁰⁷.

Deriva da questa analisi l'indicazione di istituire un unico magistrato di controllo, « a somiglianza del sistema inglese e americano, ma che ha anche

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 51-53.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 54.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 56-58, nonché pp. 127 ss., allegato n. 6, « Elenco dei corpi consultivi e delle commissioni esistenti nei diversi Ministeri »; secondo tale elenco i corpi consultivi sono così suddivisi: 2 presso la Presidenza del consiglio; 26 presso l'Aeronautica; 2 agli Esteri; 1 alle Colonie; 1 alle Comunicazioni; 4 alle Corporazioni; 40 all'Economia nazionale; 29 alle Finanze; 4 alla Giustizia; 8 alla Guerra; 17 all'Interno; 25 ai Lavori pubblici; 7 alla Marina; 9 alla Pubblica istruzione.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 67. Secondo la relazione, il sistema del 1924 è fallito essenzialmente per due motivi: perché « spesso i capi delle ragionerie centrali non hanno saputo, a malgrado fossero investiti di un potere loro derivante dal Ministro delle finanze, sottrarsi a un non lodevole timore reverenziale o ad un errato senso di subordinazione verso i Capi delle singole amministrazioni o i loro più alti collaboratori »; e perché le singole amministrazioni hanno considerato il controllo « una diminuzione di competenza e di autorità » e l'hanno « perciò mal sopportato, combattuto ed eluso » (*ibid.*, pp. 68-69).

presso di noi antichi e cospicui precedenti storici »¹⁰⁸, cui deferire « l'esame di legalità e quello economico, finanziario e di merito sugli atti della pubblica amministrazione che abbiano comunque attinenza con la situazione patrimoniale e finanziaria dello Stato »¹⁰⁹.

« La nostra attuale organizzazione amministrativa — è la conclusione prudente e non priva di pessimismo della relazione — non è certamente tale da assicurare la rapida e comprensiva realizzazione delle direttive del Regime »: presagio che si rivelerà nient'affatto infondato e che sintetizza il punto debole di quelle riforme amministrative la cui « utilità è subordinata al modo di applicazione »¹¹⁰.

Le « osservazioni » che l'Ufficio del personale del ministero dell'Interno formula sin dal 1929 sulle tesi del Comitato riflettono appunto la distanza che separa l'ingegneria delle riforme dalle resistenze della tradizione burocratica italiana. Il sistema concorsuale, oggetto di critica nella relazione, appare alla burocrazia dell'Interno semplicemente male applicato, sicché « *gli* inconvenienti rilevati (...) sono esclusivamente dovuti alle particolari deformazioni e deviazioni subite dall'Amministrazione nel periodo del dopo guerra »¹¹¹. Né l'accentramento presso un solo ministero della gestione di tutti i concorsi né l'assunzione della carriera scolastica come metro di giudizio appaiono praticabili. Nel difendere di fatto la competenza dell'amministrazione su tutta la materia, l'Ufficio del personale dell'Interno contesta « che dalla carriera scolastica si possano desumere le attitudini e le capacità dei candidati a percorrere una carriera piuttosto che un'altra »¹¹².

Ma le resistenze maggiori si concentrano sull'utilizzazione del personale e su « *quell'* » unificazione delle competenze » che, ove realizzata, minerebbe nel profondo la divisione del lavoro, il regime dei controlli e forse lo stesso ordinamento gerarchico:

« La Commissione ritiene, evidentemente, che ad ogni singolo grado previsto dall'ordinamento gerarchico corrisponda una funzione diversa nella trattazione del medesimo atto ammi-

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 74.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 78. L'organo di controllo così costituito dovrebbe essere « autonomo nelle sue funzioni » e il suo sindacato dovrebbe investire « tutte le entrate e tutte le spese sia dell'amministrazione generale dello Stato sia delle Aziende autonome » (*ibid.*, p. 79).

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 82.

¹¹¹ ACS, *Min. Int., Dir. Gen. AA.GG. e del Personale, Atti amministrativi*, b. 11, fasc. 70, *Appunto*, citato.

¹¹² *Ibid.* Analogamente nel 1930 il congresso dei funzionari del demanio e delle tasse, che invoca « corsi teorico-pratici » e rifiuta una selezione basata soltanto sul titolo di studio (G. RAVAGLI, *I deliberati tecnici del congresso dei funzionari delle tasse*, in « Echi e Commenti », 15 giugno 1930). Posizioni simili si manifestano nello stesso periodo in molte amministrazioni.

nistrativo — obietta l'Ufficio —, ma in proposito si deve rilevare che, per quanto concerne l'Amministrazione dell'Interno, l'accennato presupposto appare del tutto infondato. Infatti in questa Amministrazione lo studio e la trattazione di un atto amministrativo sono di regola compiuti da un solo funzionario. Quando si tratti di atti semplici e che non rientrino, per la loro natura, nella competenza di vari uffici, è assolutamente certo che un solo funzionario attende alla preparazione dell'atto, nelle diverse fasi di sviluppo. Al compimento dell'atto coopera, altresì, il Capo dell'Ufficio al quale è devoluta la trattazione dell'affare, ma tale intervento non implica frazionamento di attività nella trattazione dello stesso atto, ma bensì oculata revisione dell'opera dell'inferiore da parte del superiore *¹¹³

Cogliendo la contraddizione tra « unificazione delle competenze » e rispetto del principio della responsabilità gerarchica, la replica del ministero dell'Interno evidenzia in realtà uno dei passaggi contraddittori della relazione del Comitato: una redistribuzione del lavoro amministrativo che non ponga seriamente in discussione tale principio appare in effetti scarsamente realizzabile, e non a caso le ultime pagine dell'appunto dell'Ufficio del personale sono dedicate a ribadire l'irrinunciabilità della struttura gerarchico-piramidale fondata su direzioni generali e divisioni e persino a difendere la funzione dei corpi collegiali (che « assai meno delle singole persone tendono a subire influenze esterne e a deviare, per quanto concerne le promozioni, dai sensi di equità e di giustizia, e a far prevalere, in materia di provvedimenti disciplinari, la pietà privata sui più vitali interessi dello Stato »)¹¹⁴.

La discussione sulle *Proposte* deve poi proseguire almeno per tutto il 1930, se — come si è visto — alla fine di quell'anno il sottosegretario all'Interno Arpinati indirizza al ministero delle Finanze una sua argomentata replica al « progetto di legge concernente semplificazioni da apportarsi nell'Amministrazione dello Stato » riecheggiando molti degli argomenti già svolti dall'Ufficio del personale. Il documento — in assenza di altre fonti che, almeno nell'archivio della Presidenza del consiglio, non sono state ancora reperite — smentisce in parte la testimonianza di De Stefani circa l'immediato accantonamento delle tesi del Comitato, confermando che non solo esse furono oggetto di un dibattito all'interno dell'amministrazione ma presero corpo in un apposito progetto di legge, sul quale espresse il proprio parere lo stesso Consiglio di Stato: il che, per inciso, vale anche a ridimensionare una ricostruzione del sistema di governo fascista eccessivamente incentrata sul ruolo demiurgico di Mussolini e lascia intravedere (come del resto tutta la storia amministrativa del periodo) la più complessa realtà di un reticolo di

¹¹³ ACS, Min. Int., Dir. Gen. AA.GG. e del Personale, *Atti amministrativi*, b. 11, fasc. 70, *Appunto*, citato.

¹¹⁴ *Ibidem*.

poteri (se non altro poteri di veto) esteso ai ministeri, ad alcune amministrazioni « separate », per certe materie ai grandi enti pubblici rappresentativi di interessi, al partito, alla stessa Presidenza del consiglio (la quale, in determinate occasioni, appare come l'organo della decisione finale ma anche della mediazione).

Scrive dunque Arpinati, affrontando direttamente uno dei punti chiave delle *Proposte* del 1929:

« Questo Ministero deve manifestarsi decisamente contrario al concorso unico, quale che sia la forma di esso (...). Il sistema dei concorsi per ogni singola Amministrazione ha, innanzitutto, il vantaggio di costringere i giovani provenienti dagli studi sovente monografici, specie quelli universitari, a una revisione e a un completamento della loro preparazione ed a perfezionarla in maniera adatta alla speciale finalità dell'Amministrazione prescelta, ciò che costituisce un primo indispensabile attrezzamento per la funzione inerente al posto. Inoltre l'unicità della forma di reclutamento, nonostante la possibilità di scelta data ai vincitori, secondo l'ordine della graduatoria, darà motivo di confronti e di lamenti relativi all'ulteriore svolgimento delle carriere, con tendenza a intrusione nei ruoli di altre amministrazioni e a livellamenti di ruoli che importano, l'una e gli altri, continuo fermento e pericolo di sconvolgimento che ostacolano il tranquillo funzionamento dei servizi »¹¹⁵.

L'idea di un processo di formazione direttamente controllato dall'amministrazione (più che nella pratica d'ufficio, attraverso l'esame di concorso) appare dunque nel ministero dell'Interno l'unica perseguibile: « gli inconvenienti che sogliono rilevarsi nell'attuale sistema di reclutamento — è la conclusione di Arpinati — hanno tratto più alle deformazioni verificatesi per le necessità o le conseguenze della guerra che non a intrinseci difetti »¹¹⁶. Come nel liberismo amministrativo dell'immediato dopoguerra, anche in questo caso non si tratta che di restaurare l'antico, nel segno di una continuità ideale con la tradizione amministrativa che prescinde (e chi scrive è Arpinati, cioè un gerarca di primo piano) dal riferimento ai supremi obiettivi della politicizzazione del burocrate.

Considerate nel loro complesso, le *Proposte* del Comitato si presentano del resto come il frutto di un'elaborazione non priva di contraddizioni e incertezze, e perciò più facilmente vanificabile. Al coperto dei numerosi riferimenti alle mete del regime, il testo ripropone come si è visto molti rimedi da microingegneria delle organizzazioni, spesso prescindendo dall'affrontare nella loro valenza politica i problemi di riforma della legislazione amministrativa; le suggestioni derivanti dal lungo dibattito sulla razionalizzazione (nel

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ *Ibidem.*

Comitato sono presenti alcuni degli uomini che a quella discussione più hanno contribuito) non sanno o non possono prevalere sull'impianto generale, tutto sommato acritico sia verso le scelte del 1923-24 sia verso il tabù dell'ordinamento gerarchico. Ma soprattutto, quel che sfugge agli esperti del Comitato (lo ammetterà lo stesso De Stefani nelle sue memorie) è il significato politico « sovversivo » che gli « aggiustamenti » proposti verrebbero inevitabilmente ad assumere nell'amministrazione italiana degli anni Venti: ancora una volta un progetto di razionalizzazione, astrattamente valido, è costretto a scontrarsi con la complessa realtà della questione burocratica, riuscendo tanto più soccombente quanto pretende di aggredire quella realtà dall'esterno, in nome della politica nuova del regime. Anche se la versione che De Stefani propone dell'atteggiamento di Mussolini merita una revisione, è certo che la preoccupazione del capo del fascismo, specie in una fase in cui egli proclama al Senato che « la burocrazia italiana è molto migliore della sua fama »¹¹⁷, è rivolta al problema del consenso sociale che la piccola borghesia burocratica assicura al regime. Su questo terreno il realismo di Mussolini mette a nudo la tara di astrattezza che grava sulla « cultura dell'efficienza », ancora una volta incapace di scorgere tutte le implicazioni della riforma amministrativa.

L'occasione del 1928-29, pur con i limiti che si sono segnalati, è difatti l'ultima che si presenti ai riformatori e alle esigue *élites* di funzionari ad essi collegate per incidere sull'intero contesto dell'amministrazione italiana. Negli anni Trenta anche le speranze di una razionalizzazione dei metodi di lavoro sono destinate a frantumarsi ormai in una serie di tentativi parziali¹¹⁸, fatal-

¹¹⁷ Cfr. B. MUSSOLINI, *Opera omnia...* cit., vol. XIV, 1954, p. 119. Parlando al Senato sul bilancio dei Lavori pubblici nella tornata del 19 giugno 1929, Mussolini dice testualmente: « Non solo la burocrazia italiana è molto migliore della sua fama, ma oso affermare che è molto migliore per competenza, ingegno e per probità di molte altre burocrazie di molti altri paesi ». Bisogna a questo proposito richiamare le acute osservazioni di R. DE FELICE, *Mussolini il duce...* cit., II, pp. 52 ss., sulla particolarità della gestione del potere verso l'ultimo scorcio degli anni Trenta (ma certo non senza anticipazioni già nel precedente decennio): la burocrazia ha all'interno di questo modello una funzione insostituibile, garantendo la continuità e consentendo a Mussolini di mantenere quel ruolo « *super partes* » che caratterizza la sua posizione nell'ambito di un regime ricco di contraddizioni e di conflitti interni. Non, dunque, solo preoccupazioni per il consenso sociale determinano la decisione di lasciar cadere le proposte del Comitato, ma anche la chiara visione dell'insostituibile collocazione che l'alta burocrazia dello Stato si è andata conquistando all'interno del moderno Stato amministrativo, e dunque anche del sistema fascista di governo.

¹¹⁸ Sono soprattutto gli apparati impegnati nel mantenimento dell'ordine pubblico e nella repressione quelli che maggiormente restano sensibili alla razionalizzazione. Esempio in proposito l'organizzazione dei servizi di polizia sui quali (anche per l'attenzione al rapporto tra in-

mente condannati alla sterilità perché privi di una prospettiva di riforma generale dell'amministrazione. La « cultura dell'efficienza » aveva già subito le sue sconfitte nell'immediato dopoguerra e poi nel periodo dei poteri eccezionali, ma aveva pur sempre continuato a rappresentare una potenziale alternativa, del resto con qualche concreta realizzazione; ora però l'accantonamento delle *Proposte* annuncia una crisi definitiva delle ambizioni razionalizzatrici all'interno dei ministeri. Quei gruppi che, all'interno del fascismo, avevano perorato la causa dell'efficienza amministrativa, scorgendovi la premessa per il pieno avvento del sistema corporativo come superamento « storico » della struttura burocratica dello Stato liberale, sono ora ridotti a cercare la soluzione del problema più nel potenziamento di una burocrazia parallela (quella corporativa, appunto) che nella riforma di quella statale. Le forze interne all'amministrazione, che nell'arco dell'intero decennio sono state le consapevoli protagoniste degli esperimenti alternativi all'interno degli uffici e più in generale quelli che Filippo Tajani definirà « i « filotecnici » d'Italia »¹¹⁹, appaiono sostanzialmente emarginati: le *élites* di origine nittiana, i tayloristi della scrivania, gli esponenti delle amministrazioni di gestione, fallita l'ipotesi di una svolta tecnocratica all'interno dell'apparato tradizionale, emigreranno per la maggior parte nelle nuove amministrazioni parallele, nelle società per azioni a partecipazione statale e negli enti pubblici, dove i loro modelli e le loro soluzioni funzionali troveranno, alle soglie degli anni Trenta, alcune significative verifiche.

novazione e formazione prefascista degli uomini) P. CARUCCI, *Arturo Bocchini*, in *Uomini e volti del fascismo...* cit., pp. 63 ss. Per un aspetto particolare (il ruolo di Salvatore Ottolenghi, direttore della Scuola superiore di polizia) cfr. il fasc. personale di Ottolenghi in ACS, *Min. Int., Dir. Gen. PS, Div. del personale di PS*, vers. 1963-65, b. 199, *ad nomen*.

¹¹⁹ Cfr. F. TAJANI, *La macchina e la vita*, Roma 1934. Tajani, ingegnere, dipendente delle Ferrovie agli inizi del secolo, si rivolge ora « a coloro che sentono la passione pel numero, per la macchina, per i problemi dell'energia ».

V

LE AMMINISTRAZIONI « PARALLELE »

1. — *Le prime prove dello Stato azionista.* Nell'affrontare, sulle pagine della « Rivista di diritto commerciale », i problemi connessi alla legislazione di guerra, Filippo Vassalli denuncia nel 1919 « quell'« immane cataclisma », « passato — aggiunge — sugli spiriti e sulle forme di diritto privato ». Un cataclisma « che ha nome, legislazione di guerra, non meno per l'intensità che quasi assomiglia a quella della fabbricazione dei proiettili, che per la novità dei principi introdotti con travolgente audacia nella compagine del nostro ordinamento giuridico »¹.

« Nuove forme di protezione », « crisi del diritto privato », persino la minaccia imminente del « socialismo di Stato »: l'analisi di Vassalli riecheggia gli smarrimenti della cultura giuridica italiana (ma più latamente anche di quella politica) di fronte al subitaneo irrompere sulla scena di una nuova, eterodossa fenomenologia istituzionale. « In questo grave momento storico, nel mezzo dello sconvolgimento di quasi tutte le relazioni della vita pubblica e privata — ha appena scritto sulla « Rivista di diritto pubblico » Gabriele Faggella —, si è prodotta una vasta e complicata, non coordinata, massa di provvedimenti legislativi, i quali ormai costituiscono un nuovo diritto obbiettivo inorganico, un vero e proprio *ius militum* »².

La lineare ed ordinata geometria dell'amministrazione giolittiana si cor-

¹ F. VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in « Rivista del diritto commerciale », VII (1919), I, pp. 1 e seguenti.

² G. FAGGELLA, *La legislazione bellica in relazione al diritto pubblico preesistente ed alle future riforme*, in « Rivista di diritto pubblico », X (1918), I, pp. 345 e seguenti.

rompe nel proliferare degli uffici speciali, dei ministeri di guerra, dei comitati interministeriali:

« Nel campo del diritto delle persone — scrive Faggella — questa legislazione bellica ha creato diversi enti giuridici, attribuendo loro una capacità più o meno limitata a seconda degli scopi prefissi. Abbiamo così comitati di assistenza civile, enti autonomi dei consumi, commissioni provinciali di agricoltura, l'Opera Nazionale per l'assistenza e la protezione degli invalidi di guerra e istituti connessi, che possono essere elevati ad enti morali, il comitato nazionale e i comitati provinciali per gli orfani di guerra, l'Opera Nazionale per gli orfani dei contadini morti in guerra, consorzi agrari. Tutti questi comitati ed enti sono destinati a sopravvivere nel nostro diritto »³.

Anche la limpida e marcata distinzione tra l'area del pubblico e quella del privato (per quanto la gestione pubblica di attività economiche non fosse estranea all'esperienza dei decenni a cavallo del fine secolo)⁴ sbiadisce rapidamente, lasciando spazio a contaminazioni sempre più difficilmente classificabili alla stregua dei tradizionali punti di riferimento dell'indagine giuridica⁵. La legislazione di guerra — come nota Vassalli — comincia ad offrire i segni d'un più intenso interessamento dello Stato nelle grandi aziende industriali e commerciali. La guerra, anche qui, ha affrettato la maturazione dei processi in corso, ha tramutato in pratica quel che di abbozzato o definito si agitava nel campo delle teorie »⁶: si approfondisce e si fa via via più penetrante la sorveglianza dello Stato sugli istituti di credito; si affermano i principi della subordinazione degli aumenti di capitale all'approvazione governativa e della limitazione dei dividendi delle società commerciali; ma soprattutto — preoccupazione angosciata per i liberisti italiani — si profila ormai « la partecipazione dello Stato ad imprese industriali nella forma di partecipazione azionaria »⁷. Nasce, insomma, lo « Stato azionista ».

Il fantasma dell'azionariato di Stato non è evocato per la prima volta da Vassalli. Già nell'ultimo scorcio dell'età giolittiana alcune voci, sebbene isolate, avevano indicato nella partecipazione azionaria dello Stato alle grandi

³ *Ibid.*, pp. 355 e seguenti.

⁴ Una sintesi delle principali esperienze (aziende autonome statali, municipalizzate, servizi industriali dello Stato, primi enti di diritto pubblico, società per azioni a partecipazione statale) è in M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in « Rivista delle società », III (1958), pp. 227 ss. Cfr. anche M.T. CIRENEL, *Le imprese pubbliche*, Milano 1983.

⁵ In generale cfr. A. DE NITTO, *Dottrina e realtà delle persone giuridiche pubbliche tra fine '800 e inizi '900 in Italia. Alle origini del problema della « crisi dello Stato »*, in « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », XI-XII (1982-83), pp. 631 ss., e l'ampia bibliografia ivi citata.

⁶ F. VASSALLI, *Della legislazione..* cit., p. 19.

Ibid., p. 20.

imprese industriali una delle possibili soluzioni della crisi dei servizi pubblici. Proprio sulla « Rivista delle Comunicazioni » (l'organo — come si ricorderà — dell'*élite* burocratica postelegrafonica), Mario Luporini aveva scritto nel 1911 di uno « Stato azionista » come formula ideale per la gestione delle ferrovie. Riflettendo sulla storia dell'investimento ferroviario in Italia, Luporini sottolineava la continuità tra la tradizionale collaborazione tra Stato e privati nelle varie forme di concessione ed un eventuale avvento dell'azionariato misto al posto dell'esercizio ferroviario di Stato⁸.

Nel 1913 si era ancora parlato di « anonime *miste* » (l'espressione rimandava palesemente all'esperienza tedesca del *Gemischt-wirtschaftlicher Betrieb*)⁹ come forma di intervento nel campo dello sfruttamento delle risorse coloniali¹⁰; e nei primi anni della guerra mondiale tre economisti di sicura fede liberista come Maffeo Pantaleoni, Luigi Einaudi e Pasquale Jannaccone, separatamente l'uno dall'altro, avevano suggerito « l'attribuzione allo Stato di nuovi poteri in un campo sino ad allora riservato ai privati: la costituzione e la partecipazione nelle società per azioni »¹¹. Pantaleoni, scrivendo nel 1915 sul « Giornale d'Italia », aveva proposto di adottare « le forme nuove (dello) Stato azionista » per le industrie di interesse nazionale¹²; Einaudi, tra il 1915 e l'anno seguente, aveva ripreso quello stesso modello per « la statizzazione delle fabbriche d'armi »¹³; Jannaccone, infine, si era espresso nel 1917 per la

⁸ M. LUPORINI, *Il problema ferroviario italiano. Lo Stato azionista in una società anonima per l'esercizio delle ferrovie*, in « Rivista delle Comunicazioni », IV (1911), n. 1, pp. 1 ss. Luporini pensa ad una compartecipazione dello Stato che tuttavia lasci « la maggioranza del capitale e la conseguente maggioranza di votazione agli azionisti privati ».

⁹ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano 1970, I, pp. 181-183.

¹⁰ L. RATTO, *Le società anonime pubbliche*, in « Rivista delle società commerciali », III (1913), pp. 471 ss. Su questo articolo, come su quello già cit. di Luporini, cfr. il sunto critico di L. GANGEMI, *Nuove esperienze ed ulteriori considerazioni sulle società economiche miste a tipo azionario*, in « Rivista italiana di statistica, economia e finanza », VI (1934), pp. 656-657 e in nota.

¹¹ E. CIANCI, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano 1977, p. 9. Cianci ha ricostruito (pp. 9-15) il dibattito in questione, per concludere che « le proposte dello Stato-azionista non ebbero alcun seguito nella ricostruzione del paese successiva al conflitto » (*ibid.*, pp. 13-14); cfr. anche P. BARUCCI, *Il contributo degli economisti italiani (1921-1936)*, in *Banca e industria tra le due guerre. L'economia e il pensiero economico*, Bologna 1981, pp. 179 e seguenti.

¹² M. PANTALEONI, *Note in margine alla guerra...* cit., pp. 139 ss. (l'articolo si intitola appunto *Lo Stato azionista*).

¹³ Cianci richiama L. EINAUDI, *L'industria degli armamenti*, in « L'Unità », 22 dicembre 1916, ma in realtà l'economista torinese aveva già affrontato il problema in *Ancora sulla statizzazione delle fabbriche d'armi*, in « Minerva », settembre 1915 (articolo richiamato anche da L. GANGEMI, *Le Società...* cit., p. 281 in nota).

partecipazione dello Stato a fianco dei privati nella siderurgia¹⁴. Dalle colonne della torinese « Gazzetta del Popolo » — ha di recente segnalato Piero Barucci — Emanuele Sella lanciava, nell'ottobre del 1915, la proposta di un istituto per il credito industriale in forma di anonima a partecipazione statale¹⁵.

Mentre però in altri paesi europei il dibattito sulla società mista a partecipazione pubblica si sviluppa vivacemente — e con il conforto di importanti sperimentazioni concrete già nel decennio precedente la guerra —¹⁶, in Italia la cultura economica, e soprattutto quella giuridica, paiono meno attente al problema: nel tracciare un primo bilancio degli studi, Renzo Ravà dovrà parlare, nel 1933, di una « non certo abbondante letteratura giuridica italiana in materia » e criticherà la tendenza del dibattito a ricalcare pedissequamente le orme della « dottrina straniera », con argomentazioni « superflue o addirittura nocive »¹⁷.

Il fenomeno dell'azionariato dello Stato e degli enti pubblici è d'altra parte così apertamente « in contraddizione con il dogma rigidamente liberale dell'astensione dello Stato e con esso delle altre persone giuridiche pubbliche da ogni intromissione diretta nella vita economica »¹⁸ da suscitare timori, diffidenze, remore mentali. Nel dopoguerra italiano le concrete esperienze si riducono a pochi frammentari esperimenti, giunti spesso soltanto allo stadio dell'idea iniziale: una proposta di legge firmata da un gruppo di deputati capeggiati da Meuccio Ruini, che nel 1918 prevede, insieme all'introduzione

¹⁴ Cfr. E. CIANCI, *Nascita...* cit., pp. 12-13: si tratta della relazione che Jannaccone e Remo Catani tengono a Milano, durante il congresso della Società italiana per il progresso delle scienze, 4 aprile 1917.

¹⁵ P. BARUCCI, *Il contributo...* cit., p. 185.

¹⁶ Una analisi delle caratteristiche del fenomeno negli altri paesi è in R. RAVA, *L'azionariato dello Stato e degli enti pubblici*, in « Rivista di diritto commerciale », XXI (1933), I, pp. 324 ss.: dopo avere contestato la tesi che fa risalire l'azionariato dello Stato al dopoguerra, Ravà ricorda soprattutto le esperienze tedesche dell'anteguerra e quelle — meno diffuse — della Francia, dell'Inghilterra, della Svezia, della Cecoslovacchia ecc. In Svizzera — nota Ravà — « l'azionariato degli enti pubblici ha avuto uno sviluppo notevolissimo ». Notizie sulle esperienze straniere sono anche in L. GANGEMI, *Le Società...* cit., pp. 43-124 e in A. ARENA, *Le società commerciali pubbliche (natura e costituzione). Contributo allo studio delle persone giuridiche*, Milano 1942. Un quadro completo, con particolare attenzione al caso francese, in A. CHERON, *De l'actionariat des collectivités publiques*, Paris 1928.

¹⁷ R. RAVA, *L'azionariato...* cit., p. 325. Tra gli interventi del dopoguerra vanno tuttavia almeno segnalati quelli ospitati dalla « Rivista delle società commerciali »: C. VIVANTE, *La partecipazione agli utili delle società per azioni* (VIII, 1918, n. 4, pp. 287 ss.); V. TOTOMIANZ, *Azionariato operato* (IX, 1919, n. 7, pp. 505 ss.); A. GIRARDONI, *Sovvenzioni statali all'industria e partecipazione agli utili* (*ibid.*, pp. 484 ss.); e, più tardi, L. RATTO, *Lo Stato finanziatore di società anonime pubbliche* (XIII, 1923, n. 11, pp. 153 e seguenti).

¹⁸ R. RAVA, *L'azionariato...* cit., p. 325.

dell'azionariato operaio nelle grandi industrie, anche la partecipazione alla loro gestione dello Stato « azionista » (sono evidenti gli elementi di continuità con le posizioni di Turati, e soprattutto di Bonomi, già propagate nei primi anni del secolo)¹⁹; una iniziativa di Einaudi, che nella *Relazione della Commissione parlamentare consultiva per l'applicazione della legge 24 settembre 1919, n. 1298, sull'avocazione dei profitti di guerra allo Stato* propone senza troppa fortuna « di consentire al contribuente, il quale si dichiarasse incapace di pagare entro i due o i cinque anni voluti dalla finanza l'imposta, di consegnare allo stato un titolo di partecipazione alla proprietà ed agli utili della sua intrapresa »²⁰.

Più significativa, anche se la segretezza che circonda l'operazione impedisce che se ne colgano subito tutte le implicazioni, la complessa manovra finanziaria ideata nel 1919 dal ministro del Tesoro Bonaldo Stringher (uno di quei *grand-commis* del potere pubblico liberale che tanta parte avranno nella costruzione del sistema degli enti degli anni Venti)²¹: l'acquisto, « con i milioni di corone austriache passate dai paesi liberati e conquistati nelle mani del Governo italiano »²², del pacchetto di maggioranza della Sudbahn, la grande rete ferroviaria che unisce Trieste e il suo porto sull'Adriatico con

¹⁹ Sulle posizioni dei due *leaders* socialisti si rinvia al cap. 1; sul progetto Ruini cfr. L. GANGEMI, *Le Società...* cit., pp. 127-128, dove si riporta in parte il testo presentato alla Camera che fu per altro integralmente pubblicato in « Il Sole », 18 maggio 1918: l'art. 2 stabilisce che « è società anonima a partecipazione statale qualunque società in cui lo Stato figura come azionista, le azioni essendogli state conferite secondo un contratto di concessione o in virtù di altra stipulazione. Gli Statuti determinano il numero delle azioni attribuite allo Stato ». Per l'eco della proposta nell'opinione pubblica del dopoguerra cfr. S.B., *Le società anonime a partecipazione operaia e statale*, in « Il Mezzogiorno », 8 giugno 1918.

²⁰ L. GANGEMI, *Nuove esperienze...* cit., p. 657 in nota, che precisa però che « la proposta non ebbe seguito, essendo prevalse obiezioni che oggi, in gran parte, non reggerebbero più, di fronte all'attuale trasformazione strutturale del sistema economico ».

²¹ Sul ruolo di Stringher negli anni precedenti l'avvento del fascismo al potere cfr. il suo *Un quarto di secolo alla Banca d'Italia*, Roma 1926; manca a tutt'oggi una biografia di questo fondamentale protagonista della storia economico-finanziaria del Novecento, sebbene il risveglio degli studi faccia sperare colmabile in tempi brevi la grave lacuna. Sull'archivio personale, depositato presso la Banca d'Italia a Roma, cfr. B. STRINGHER, *Nota introduttiva all'inventario delle Carte Stringher*, in « Rassegna degli Archivi di Stato », XLIV (1984), n. 2-3, pp. 691 e seguenti.

²² Cfr. la ricostruzione di L. GANGEMI, *Le Società...* cit., pp. 126-127, nonché le notizie in *Come l'Italia ha acquistato il possesso della maggiore rete ferroviaria austro-ungarica*, in « L'Epoca », 11 settembre 1921 e in F. FLORA, *Lo Stato azionista*, in « Il Resto del Carlino », 25 febbraio 1923 (quest'ultimo articolo va anche tenuto presente per la nettezza con la quale difende la soluzione dell'anonima a partecipazione pubblica che — scrive Flora — « corregge i difetti delle anonime e forma delle grandi organizzazioni industriali moderne, assicurando la subordinazione degli interessi privati a quelli pubblici »).

Vienna, Budapest e Praga. Si tratta soprattutto di una mossa inserita nel gioco politico-diplomatico del dopoguerra, che tende a garantire i flussi commerciali che gravitano sul porto triestino, ma la tempestività davvero « imprenditoriale » dell'iniziativa, e soprattutto la forma adottata per realizzarla (la società per azioni) già prefigurano modelli di comportamento per lo meno inconsueti rispetto alla tradizione del potere pubblico in Italia.

Le esperienze successive sono dei primi anni Venti. Del 1923 è la costituzione della Raffineria Olii Minerali di Fiume, la R.O.M.S.A. nata da un accordo tra il governo Mussolini e la società « Photogen » di Amsterdam in base al quale lo Stato acquista il controllo della maggioranza del pacchetto azionario²³. Dopo l'aumento del capitale sociale dai 15 milioni iniziali ai 25 milioni di lire del 1925, la quota di minoranza già appartenente alla « Photogen » verrà acquistata dall'AGIP, l'Azienda Generale Petroli nel frattempo costituita: la R.O.M.S.A. diverrà così una società anonima sotto il diretto controllo della mano pubblica, a partecipazione congiunta dello Stato e di una società per azioni dallo Stato a sua volta controllata²⁴.

Ugualmente nel 1923, a distanza di soli pochi mesi dalla costituzione della R.O.M.S.A., viene formata la Società anonima Ansaldo-Cogne, che inizialmente si basa su una partecipazione di minoranza dello Stato accanto al socio privato (156 mila azioni Ansaldo contro 144 mila dello Stato) ma che ben presto vede la prevalenza del socio pubblico²⁵. « Unico caso di collaborazione tra capitale pubblico e privato » (così Ravà)²⁶, la Cogne assumerà nel 1927 la ragione sociale di « Nazionale Cogne ». La società è amministrata « da un Consiglio nominato su designazione del Ministro dell'Economia Nazionale e delle Finanze. Su designazione degli stessi Ministeri è nominato il collegio sindacale. La consistenza non figura nel conto generale del patrimonio dello Stato »²⁷.

Come ha giustamente osservato Matteo Pizzigallo (che alle origini della politica petrolifera italiana e agli sviluppi degli anni Venti ha di recente dedicato due informate monografie), il caso R.O.M.S.A. non può essere unicamente inquadrato nel contesto dell'assistenzialismo pubblico verso le imprese in crisi, né soltanto guardato come il frutto di una particolare sensibilità po-

²³ L. GANGEMI, *Le Società...* cit., pp. 136-140. Da tenere presente l'esautiva ricostruzione di M. PIZZIGALLO, *Alle origini...* cit., pp. 233 e seguenti.

²⁴ Sulla costituzione dell'AGIP cfr. M. PIZZIGALLO, *L'Agip degli anni ruggenti (1926-1932)*, Milano 1984.

²⁵ L. GANGEMI, *Le Società...* cit., pp. 148-155; A. LANZILLO, *Il patrimonio mobiliare dello Stato* .. cit.; R. RAVÀ, *L'azionariato...* cit., pp. 345-346.

²⁶ R. RAVÀ, *L'azionariato...* cit., p. 339.

²⁷ L. GANGEMI, *Le Società...* cit., p. 151.

litica del governo fascista verso la questione fiumana: la R.O.M.S.A. nasce invece nell'ambito della nuova politica energetica del dopoguerra (le cui linee Pizzigallo ripercorre con efficacia) ed in particolare di quella attenzione verso il problema delle materie prime che caratterizza l'atteggiamento del governo Mussolini nei suoi primi anni di vita²⁸. È vero che nella vicenda R.O.M.S.A., come d'altra parte nella concomitante esperienza della Cogne, si avverte anche la decisiva influenza esercitata da potenti interessi privati (ciò spiega la robusta campagna di stampa contro l'affare)²⁹, ma non si può non sottolineare come in entrambi i casi — R.O.M.S.A. e Cogne — si incominci a intravedere una strategia del potere pubblico assai più determinata e coerente di quanto non accadesse negli anni immediatamente a ridosso della guerra. L'idea ad esempio di uno specifico « Ente per i petroli », avanzata per la prima volta in ambienti governativi nel 1920³⁰, viene messa a punto nell'estate del 1923 dal ministro dell'Agricoltura De Capitani d'Arzago in un rapporto intitolato *La politica del petrolio in Italia*, con l'obiettivo dichiarato di costituire « un organismo centrale (che) potrebbe assumere la forma di un'anomima », con compiti di coordinamento dell'intero settore³¹.

L'esito conclusivo del processo messo in moto nel 1923 sarà, tre anni più tardi, la nascita dell'AGIP. Con il r.d.l. 3 aprile 1926, n. 556, « l'Amministrazione dello Stato è autorizzata a contribuire sino alla concorrenza di 60 milioni di lire per la formazione del capitale azionario della costituenda società anonima », « avente per oggetto lo svolgimento di ogni attività relativa all'industria e al commercio dei prodotti petroliferi »³². Per altri 40 milioni partecipano alla formazione del capitale l'INA e la Cassa nazionale delle assicurazioni: prende così corpo una formula di azionariato nella quale, in luogo del socio privato, lo Stato entra in partecipazione con i propri stessi enti³³.

²⁸ M. PIZZIGALLO, *Alle origini...* cit., *passim*.

²⁹ *Ibid.*, p. 259, dove si fa soprattutto riferimento a *Lo Stato azionista*, in « Il Popolo », 20-21 giugno 1923.

³⁰ *Ibid.*, p. 51: la proposta apparve per la prima volta nella cosiddetta *Relazione Sitta* (per il cui testo integrale cfr. *ibid.*, p. 285), nella quale appunto si proponeva « la creazione di un Ente per i petroli ».

³¹ Il rapporto, ora interamente pubblicato da M. PIZZIGALLO, *Alle origini...* cit., pp. 297 ss., è in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1923, 3.1.2; le citazioni sono tolte dalle pp. 9 ss. del dattiloscritto.

³² R.d.l. 3 aprile 1926, n. 556, art. 1.

³³ *Ibid.*, art. 2. Sulla società per azioni a partecipazione di enti pubblici cfr. R. RAVÀ, *L'azionariato...* cit., pp. 340-341. Sulla natura dell'AGIP si apre già negli anni Trenta un vivace dibattito: il Consiglio di Stato si esprimerà nel 1938 per la qualifica di ente pubblico, la Corte di Cassazione opererà viceversa nel 1940 per la soluzione opposta. Sul contrasto, dietro il quale si cela in realtà una radicale diversità di vedute circa l'estensione dell'area pubblica, cfr. A. GRECHI.

Un intero settore dell'economia nazionale (ed anche questa attività di « coordinamento » settoriale costituisce una novità della politica economica pubblica del dopoguerra) viene affidato alla società anonima a partecipazione statale, individuata come la risposta organizzativa all'altezza delle nuove esigenze di « gestione industriale » tipiche di questo particolare ramo produttivo. Alla guida della nuova società, con il mandato di applicarvi « criteri industriali » specie nell'assunzione del personale, Mussolini in persona designa un *leader* dell'impresa privata già sperimentato nel dopoguerra in delicati incarichi di governo, Ettore Conti³⁴.

Il caso dell'AGIP è forse il più emblematico tra quelli degli anni Venti, almeno per quanto riguarda la duttilità tipica dell'azionariato di Stato e la capacità di questo modello organizzativo di aderire alle esigenze particolari di settori produttivi bisognosi di un'espansione promossa e guidata dallo Stato ma non per questo controllata troppo da vicino. Scriverà nel 1934 Lello Gangemi:

« Non havvi forma più industriale, elastica ed attuale della società economica mista, in quanto realizza un sistema che concilia l'interesse pubblico con le esigenze delle private attività e nello stesso tempo un controllo atto a garantire l'interesse collettivo di quelle aziende che, per la loro specialissima importanza, non possono venire abbandonate alla libera concorrenza »³⁵.

« È la stessa relativa perfezione della società anonima — osserva negli stessi anni Tullio Ascarelli — quella che ha reso sempre più frequente (...) il ricorso alla forma della società anonima da parte dello Stato o di altri enti pubblici ». E aggiunge: « Gli è che, attraverso questo ricorso, lo Stato può esercitare o controllare determinate imprese, ricorrendo alla forma più agile della società anonima e quindi riunire i vantaggi dell'esercizio e del controllo

L'AGIP, le società di Stato e gli enti pubblici, in « Massimario di giurisprudenza del lavoro », 1940, pp. 310 ss., nonché le note di Romanelli (in « Foro Italiano », 1931, III, p. 203), di Cammeo (in « Giurisprudenza Italiana », 1938, III, p. 109), di De Caprariis (in « Foro Italiano », 1938, III, pp. 174 ss.), tutti favorevoli alla tesi poi fatta propria dalla Cassazione; V. CASSI, *L'inquadramento sindacale degli enti pubblici*, Milano 1939, p. 47, riconosce invece all'AGIP « personalità pubblica », in relazione al fatto che è stata costituita a tutela di interessi pubblici; così anche A. ZANELLI QUARANTINI, *Problemi dell'inquadramento sindacale degli Enti pubblici economici*, Bologna 1938, pp. 16 ss. Un'opinione definitiva in M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo...* cit., pp. 181-182.

³⁴ E. CONTI, *Dal taccuino...* cit., pp. 229 ss., S. ROMANO, *Giuseppe Volpi* cit., p. 163

³⁵ L. GANGEMI, *Nuove esperienze* cit., p. 659, secondo E. ROSBOCH, *L'azionariato di Stato nell'economia fascista*, in « Lo Stato », I (1930), p. 255, società a partecipazione pubblica e anonima « ordinaria » si equivalgono in tutto, salvo che per « la presenza di consiglieri e sindaci nominati dal governo », misura attraverso la quale ci si assicura che « l'azienda indirizzerà la sua opera al raggiungimento dei fini di interesse nazionale per i quali venne costituita ».

di un'impresa con quello del ricorso alle forme del diritto commerciale, ben più agili di quelle burocratiche.³⁶

Il processo, iniziato timidamente negli anni successivi alla guerra mondiale (ma non bisogna dimenticare che dai primi del Novecento datano le ricche esperienze fatte dai *«crauni»*, i quali, per sfuggire alle stravaganti norme sulle municipalizzazioni, preferirono promuovere la costituzione di società per capitali, sottoscrivendo la maggioranza delle azioni)³⁷, si intensifica nell'ultimo scorcio degli anni Venti: nel gennaio 1927 viene costituita la Società anonima Azienda tabacchi italiani, alla quale lo Stato concorre per 10 milioni di lire³⁸; nell'estate successiva la Società anonima Azienda fertilizzanti naturali *«Italia»*³⁹. Il carattere profondamente nuovo di questa esperienza e il pragmatismo che in generale la caratterizza impediscono tuttavia alla coeva cultura giuridica di coglierne sino in fondo tutte le valenze: nel 1932 Gangemi enumera ben 16 casi di società a partecipazione azionaria o finanziaria statale, ma accomunando enti di diritto pubblico come, ad esempio, il Consorzio di credito per le opere pubbliche o l'INA ad altre realtà come la Società anonima Cartiere Miliani⁴⁰. Ettore Rosboch, in un articolo del 1930, aveva indi-

³⁶ T. ASCARELLI, *Appunti di diritto commerciale*, I, Parte generale, II, Società commerciali, Roma 1923 (2ª ed.), pp. 408-409. Si deve ad Ascarelli la costruzione della figura del « negozio indiretto », poi ripresa da altri in relazione alle società anonime a partecipazione pubblica (per es. da R. RAVÀ, *L'azionariato...* cit., p. 341; cfr. anche T. ASCARELLI, *Saggi giuridici*, Milano 1949, pp. 203 ss., dove l'anonima con lo Stato solo azionista viene accostata al fenomeno della società con un solo socio: « anche in questo caso lo scopo che veramente si vuole raggiungere è uno scopo indiretto, quello dell'esercizio autonomo di una determinata attività con un'organizzazione ed un patrimonio fondamentalmente distinti e giuridicamente separati »; tesi simili anche in ID., *Il negozio indiretto e le società commerciali*, in *Studi in onore di Cesare Vivante*, Roma 1931, pp. 25 e seguenti).

³⁷ M.S. GIANNINI, *Le imprese...* cit., p. 269.

³⁸ S. MAJORANA, *Monopoli...* cit., pp. 95-118; più di recente M.S. GIANNINI, *Le imprese...* cit., p. 238.

³⁹ L. GANGEMI, *Le Società...* cit., p. 165, secondo il quale la Società « è stata costituita il 30 luglio 1927 con atto pubblico presso il Ministero delle Finanze. La partecipazione dello Stato, mediante conferimento alla Società di titoli azionari e valori corrispondenti complessivamente all'importo di L. 30 milioni, è stata determinata dal RDL 5 agosto 1927, n. 1419, convertito nella legge 14 giugno 1928, n. 1471. A formare il capitale di lire 38 milioni concorsero inoltre la Banca Nazionale del Lavoro, sottoscrivendo 6 milioni (...) e la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari di Piacenza, sottoscrivendo lire 2 milioni ».

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 135-136. Un elenco di società per azioni « costituite in base al Codice di commercio, nelle quali lo Stato è azionista per la grande maggioranza » è in AP. CAMERA, leg. XXVIII, sess. 1929-31, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 813 A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle Corporazioni per l'esercizio 1931-32*. Vi sono comprese l'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero; l'Istituto nazionale dei trasporti; la Società anonima fertilizzanti naturali d'Italia; l'AGIP, la ROMSA, la Siderurgia Cogne.

viduato addirittura 25 casi di « azionariato di Stato » ma anch'egli includendo nell'elenco numerosi enti pubblici⁴¹. Il dato caratteristico della « società anonima mista » (o « società di economia mista », come proporrà nel 1933 Michele Fragali, o « società commerciale pubblica », come dirà nel 1942 Andrea Arena)⁴² consiste nel fatto che ad essa viene attribuita la figura della persona giuridica privata, nonostante la partecipazione dello Stato o comunque di persone giuridiche pubbliche come gli enti minori. Regolate dal codice di commercio, queste società sono generalmente amministrate da consigli e controllate da sindaci in parte di nomina pubblica, talvolta funzionari statali, più spesso di estrazione esterna alla carriera burocratica ma tratti da ambienti tecnico-produttivi tradizionalmente in rapporto con l'amministrazione⁴³.

Siamo dunque, in questo caso, all'estremo limite dello « Stato industriale ». La trasmutazione delle forme della pubblica gestione, la quale, per opportunità contingente, assume oggi le sembianze caratteristiche delle private intraprese societarie, è uno degli aspetti in cui meglio di ogni altro la realtà

l'Istituto nazionale dei trasporti; la Società anonima fertilizzanti naturali d'Italia; l'AGIP, la ROMSA, la Siderurgia Cogne.

⁴¹ E. ROSBOCH, *L'azionariato...* cit. L'autore, stretto collaboratore di De Stefani durante il periodo della sua permanenza al governo e come tale tra i promotori della ROMSA, tenta in questo articolo di collocare le « anonime miste » all'interno del quadro corporativo, proponendo la definizione di « società anonima parastatale » e identificando in questa specifica « forma » « il sistema più pratico e maggiormente economico per l'intervento degli enti pubblici nei campi della produzione e del credito ».

⁴² M. FRAGALI, *Concetto e natura delle società d'economia mista*, in *Studi in onore di Mariano D'Amelio*, Roma 1933, II, p. 131; A. ARENA, *Le società commerciali...* cit., p. 28 e in nota. Sulla definizione delle « anonime miste » cfr. anche A. ALLIATA, *La compartecipazione statale...* cit., F. DE SIMONE, *Lo Stato azionista...* cit., e, naturalmente, L. GANGEMI, *Le Società...* cit. Lo stesso Gangemi, in *Nuove esperienze...* cit., p. 658, aggiornerà l'elenco delle anonime a partecipazione pubblica includendovi l'Istituto nazionale di credito per le piccole industrie, la Compagnia italiana per il turismo e l'IMI (che tuttavia è definito dal r.d. 13 novembre 1931, n. 1398, « ente di diritto pubblico », dotato di personalità giuridica e gestione autonoma: cfr. in proposito la breve polemica ospitata nel 1931 dalla rivista « Lo Stato » tra V. ANDRIOLI, *Caratteri giuridici dell'Istituto Mobiliare Italiano*, II, 1931, pp. 874 ss. e la redazione della stessa rivista).

⁴³ Su queste élites tecnico-amministrative e sulle loro origini cfr. le considerazioni generali di P. RUGAFIORI, *I gruppi dirigenti della siderurgia pubblica...* cit., *passim*. La storiografia del fascismo non ha ancora affrontato, se non marginalmente, il problema del significato da attribuire a questi « accessi laterali » ai gruppi dirigenti dell'economia pubblica o parapubblica durante il ventennio: in un sistema politico-sociale come quello italiano tra le due guerre, caratterizzato dalla ridotta base di selezione e dalla povertà culturale delle classi dirigenti, l'integrazione di esperienze e professionalità maturate fuori dell'amministrazione statale (nelle attività economiche, negli ambienti sindacali e corporativi, soprattutto nel mondo della finanza e della grande banca) dovette invece rappresentare un elemento non trascurabile di rafforzamento delle capacità complessive del regime.

odierna dimostra la intima sostanziale identificazione tra il pubblico e il privato, tra i criteri economici dell'imprenditore tendente a rendere massimo il proprio individuale profitto e i criteri della pubblica finanza, che, in certe condizioni, a scopo del benessere universale, può proporsi questa medesima finalità »⁴⁴.

2. — *Gli enti pubblici prima e dopo la guerra*. L'anello di congiunzione tra l'esperienza dell'« amministrazione dell'efficienza » nei ministeri e la nuova realtà degli enti di diritto pubblico, per un verso, e delle società commerciali a partecipazione statale, per un altro, è rappresentato dalla costituzione e dal primo sviluppo, a partire dal 1912, dell'Istituto nazionale delle assicurazioni. Con l'INA — lo ha più volte messo in rilievo Sabino Cassese⁴⁵ — tutti gli elementi di fondo poi ricorrenti nella storia degli enti pubblici del primo dopoguerra e soprattutto del periodo fascista sono già chiaramente delineati: nasce un modello organizzativo inedito destinato a rapida fortuna; si profila in embrione quello che sarà il nucleo dell'entificazione nei successivi decenni, e cioè la comparsa di « un circuito finanziario autoalimentantesi ed estraneo al circuito finanziario del Tesoro »⁴⁶.

La formula codificata nella legge istitutiva dell'INA (« l'Istituto Nazionale di assicurazioni ha personalità giuridica e gestione autonoma »)⁴⁷ fissa un'endiadi destinata a ripetersi come un *cliché* in gran parte degli atti costitutivi degli enti successivi alla guerra. Identici sono gli argomenti proposti a giustificazione della costituzione dell'Istituto: « noi non intendiamo (...) crea-

⁴⁴ La citazione è tolta dalla recensione di F. Spinedi alle opere di Lello Gangemi, in « Rivista italiana di scienze economiche », VII (1935), pp. 625-626. Sugli scopi dell'azionariato pubblico cfr. S. CASSESE, *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, in *Il controllo dell'impresa pubblica*, Milano 1960, p. 67. In generale cfr. F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, introduzione a *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, a cura di F. GALGANO, I, *La Costituzione economica*, Padova 1977, pp. 118-119.

⁴⁵ In particolare, da ultimo cfr. S. CASSESE, *Gli aspetti unitari...* cit., che è stato tenuto molto presente in queste pagine. Sullo statuto e la prima organizzazione dell'INA cfr. *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni 1913-1933*, Roma 1933, specialmente p. 5. Sulla storia dell'ente cfr. A. SCIALOJA, *L'Istituto nazionale delle assicurazioni e il progetto giolittiano di monopolio di Stato delle assicurazioni sulla vita*, in « Quaderni storici », VI (1971), n. 18, pp. 971 ss.; G. DEL BONO, *Le origini dell'INA. Aspetti e problemi*, in « Ricerche storiche », VIII (1978), pp. 655 ss. Sulle esperienze coeve a quella dell'INA o immediatamente precedenti cfr. una sintesi in A. DE NITTO, *Dottrina...* cit., pp. 632-633.

⁴⁶ S. CASSESE, *Gli aspetti unitari...* cit., p. 107.

⁴⁷ L. 4 aprile 1912, n. 305, art. 1. Il Regolamento per l'esecuzione della legge fu poi emanato con r.d. 5 agosto 1912, n. 939; lo Statuto con r.d. 23 aprile 1913, n. 943.

re un nuovo organo della burocrazia statale — afferma nella sua relazione alla Camera il ministro Nitti —, ma una vera e propria impresa, con carattere mercantile, che non differisca dalle similari se non in quanto la proprietà ne appartenga allo Stato, invece che ad azionisti o a soci »⁴⁸

Questa diffusa convinzione che il modello burocratico tradizionale dell'organizzazione per ministeri (anche nella variante dell'azienda autonoma) non sia più sufficiente di fronte ai nuovi compiti « industriali » dello Stato sarà alla base di tutto il processo di entificazione tra le due guerre. Essa ha lontane radici nella cultura del liberismo italiano, ma di un liberismo moderno e « industrialista » com'è quello di Francesco Saverio Nitti, che dalla constatazione della crisi dello Stato liberale non trae alimento per una sterile polemica astrattamente antistatalista ma è sospinto semmai verso la spregiudicata ricerca di assetti organizzativi e formule istituzionali inediti: « Il fatto che questa impresa sia dello Stato — aggiunge ancora la relazione Nitti sull'INA — non implica ch'essa abbia carattere diverso dalle private; per noi anzi l'unica differenza è quella del proprietario, che qui non è un privato »⁴⁹.

Essenzialmente « privatistico » è infatti l'assetto interno dell'INA (il cui funzionamento è significativamente lasciato dalla legge istitutiva alla determinazione dello Statuto, delegato alla autonomia del consiglio di amministrazione)⁵⁰: personalità giuridica propria; larga autonomia di elaborazione e di direzione per il Consiglio di amministrazione, che la legge vuole composto in pari numero di funzionari dei ministeri e di cittadini « che abbiano dato prova di capacità tecnica ed amministrativa » nel ramo (la formula, in parte derivata da quella già adottata per le ferrovie, si ripeterà anch'essa negli enti del dopoguerra)⁵¹; un direttore generale dotato di ampi poteri nella fase esecutiva⁵²; un personale che esplicitamente la legge dichiara non equiparabile a

⁴⁸ AP, CAMERA, leg. XXIII, sess. 1909-1911, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 881, relazione del ministro d'Agricoltura, industria e commercio al disegno di legge « Provvedimenti per l'esercizio delle assicurazioni sulla durata della vita umana da parte di un Istituto nazionale di assicurazioni ».

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibid.* Il punto è oggetto di critica negli interventi alla Camera dell'opposizione: cfr. per es. quello di Crespi, in AP, CAMERA, leg. XXIII, 1^a sess., Discussioni, tornata del 24 giugno 1911, p. 16210.

⁵¹ Sul collegamento tra legislazione ferroviaria e legge sull'INA cfr. ancora l'intervento parlamentare di Crespi. In genere, sul valore di modello che ebbe l'ordinamento ferroviario, cfr. T.C. GIANNINI, *Per una nozione precisa dell'autonomia ferroviaria*, in « Rivista delle Comunicazioni », III (1910), pp. 15 e seguenti.

⁵² L'art. 9 della legge dell'aprile 1912 stabilisce tra l'altro l'inaffidabilità, salvo che per decreto reale e su proposta del ministro vigilante: « trattandosi di un ufficio di così alta importanza — precisa la relazione alle Camere — è giusto che chi la copre abbia le necessarie garanzie » (AP, CAMERA, leg. XXIII, sess. 1909-11, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 881 citato).

quello statale, assunto per contratto a tempo determinato e retribuito con forme diverse che possono persino prevedere la partecipazione agli utili dell'attività⁵³: nel dopoguerra, quando un'agitazione degli avventizi dell'INA conterà la scelta dell'ente di sistemare nei ruoli il solo personale femminile assunto durante il conflitto escludendo quello maschile, il ministero per l'Industria, commercio e lavoro dichiarerà espressamente di non poter « intervenire nella questione (...), essendo l'istituto nazionale completamente libero nella scelta del proprio personale, della quale scelta assume la responsabilità »⁵⁴.

Come emerge dallo stesso dibattito parlamentare, l'organizzazione del nuovo istituto riecheggia in molti punti soluzioni già sperimentate dopo il 1905-1907 nell'azienda autonoma delle ferrovie, nonché temi e proposte del decennale dibattito sui servizi pubblici (le poste, i telegrafi, i telefoni) e la loro « organizzazione industriale ». L'idea della partecipazione agli utili da parte del personale deriva ad esempio dalla lunga elaborazione intorno alla cointeressenza nelle Poste e telegrafi⁵⁵, mentre la configurazione del consiglio di amministrazione ideata da Nitti e dai suoi collaboratori ripresenta il modello, già sancito nell'ordinamento ferroviario, dell'organo misto con partecipazione di cittadini-esperti (e al tempo stesso in varia misura rappresentativi degli interessi coinvolti) e funzionari dei ministeri che esercitano la vigilanza.

Le obiezioni degli avversari del progetto di legge, almeno per gli aspetti dell'organizzazione interna e dell'autonomia dell'ente, tendono soprattutto a contestare la sincerità della dichiarata vocazione antiburocratica dell'INA: Carlo Ferraris, relatore di minoranza alla Camera durante il primo dibattito (quello del giugno-luglio 1911), insiste ad esempio sulla natura di « servizio pubblico » del nuovo istituto, perciò stesso condannato — aggiunge — a veder prevalere nella gestione « i criteri di pubblica utilità » su quelli « strettamente economici e finanziari, mentre nelle aziende private l'interesse economico è di solito predominante »⁵⁶.

(AP, CAMERA, leg. XXIII, sess. 1909-11, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 881 citato).

⁵³ Cfr. l'art. 10. Anche la formula qui coniata (« gli impiegati dell'Istituto non sono né potranno essere equiparati agli impiegati dello Stato ») rappresenta una novità destinata a perpetuarsi in molti enti pubblici del dopoguerra.

⁵⁴ Cfr. ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1919, 1.1205, in particolare lettera del ministro per l'Industria, il commercio e il lavoro al presidente del Consiglio Orlando, Roma 15 marzo 1919.

⁵⁵ Sintomatico l'accenno, nell'art. 10, alla retribuzione « commisurata al tempo o al lavoro compiuto »: come si è visto proprio nell'amministrazione postelegrafica si erano tentati esperimenti simili.

⁵⁶ AP, CAMERA, leg. XXIII, sess. 1909-11, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 881 A citato.

« Nel Consiglio di amministrazione — dice Ferraris nella sua relazione — su nove membri, quattro saranno funzionari burocratici, e uno sarà il direttore di un istituto pubblico fondato sullo Stato; i sindaci saranno tutti funzionari dello Stato; non vi è neppure quella rappresentanza degli interessati che pur fu ammessa dalla legislazione italiana e straniera nella gestione dei pubblici istituti di previdenza operaia, ed è da prevedersi che, mentre il presidente del Comitato esecutivo di tre membri dovrà essere lo stesso presidente del Consiglio di amministrazione scelto fra i membri non funzionari, gli altri due saranno sempre scelti fra i funzionari, per maggiore garanzia, avendo essi con lo Stato un doppio vincolo, il loro posto nella gerarchia e nell'Istituto »⁵⁷.

Puntualmente ripreso da tutti gli interventi dell'opposizione⁵⁸, il tema della « burocrazia dell'INA » finisce per dominare il dibattito, che a tratti assume l'aspetto di una diatriba di principio sui vantaggi o gli svantaggi della statizzazione e sul significato generale (per alcuni già « pre-socialista ») del monopolio sulle assicurazioni-vita. In realtà nessuno degli interventi contrari al progetto governativo coglie la novità della formula ideata per l'INA, che solo a prezzo di semplificazioni alquanto rozze può essere appiattita sul *cliché* dell'azienda di Stato⁵⁹.

Per Nitti, per i suoi collaboratori Beneduce e Giuffrida, per lo stesso Giolitti (il cui contributo alla promozione dell'INA non è certo secondario)⁶⁰, il nuovo istituto rappresenta proprio il tentativo di superare limiti e condizionamenti insiti nell'esperienza più avanzata sino ad allora compiuta dall'amministrazione tradizionale, cioè appunto quell'azienda ferroviaria sul cui funzionamento già si susseguono accese polemiche⁶¹; secondo una linea che non manca di premesse, lo sforzo dei promotori dell'INA consiste nell'accrescere l'autonomia gestionale e finanziaria, attenuando notevolmente la incisività dei controlli (concentrati all'interno dell'ente, attraverso la partecipazione diretta

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Cfr. gli interventi di Fradeletto, Luciani e soprattutto Salandra in AP, CAMERA, leg. XXIII, 1ª sess., Discussioni, tornate del 27, 28, 30 giugno 1911, pp. 16291, 16330, 16496.

⁵⁹ È quanto sostiene Carlo Ferraris nella sua relazione di minoranza: « Fra questi servizi pubblici prenderà posto anche l'Istituto nazionale, il quale assumerà necessariamente i principali caratteri di un'azienda di Stato (cfr. AP, CAMERA, leg. XXIII, sess. 1909-11, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 881 A citato).

⁶⁰ In proposito sono da tener presenti i ricordi dello stesso Giolitti nelle sue *Memorie della mia vita*, Milano 1945 (3ª ed.), pp. 294-301. Rivendicando come « una mia idea antica » il progetto del monopolio sulle assicurazioni, Giolitti rievoca le titubanze di Nitti, riluttante in nome dei suoi trascorsi antimonopolisti ad entrare in un governo che facesse della nazionalizzazione una delle sue bandiere. La contraddizione tra il Nitti teorico e saggista liberista e il Nitti ministro nazionalizzatore fu del resto uno dei *leit-motiv* della polemica contro la legge. Decisivo fu comunque il contributo di Beneduce, sul quale cfr. C. PADOVANI, *Alberto Beneduce*, in *La Società Italiana per le Strade Ferrate Meridionali nell'opera dei suoi presidenti (1861-1944)*, Bologna 1962, pp. 189 e seguenti.

⁶¹ Cfr. F. BONELLI, *Riccardo Bianchi*, citata.

di rappresentanti del Consiglio di Stato e della Corte dei conti al collegio sindacale)⁶², ma soprattutto — ed è questo l'aspetto più inedito — conferendo all'ente la personalità giuridica. Su quest'ultimo punto, davvero la chiave di volta del disegno di legge, la confusione e l'incertezza interpretativa sono, nel dibattito parlamentare, assolutamente prevalenti: Silvio Crespi si domanda il significato della « vigilanza » ministeriale (« il Ministro ne risponde? E quali funzioni di direzione vi ha? »)⁶³; Luciani confonde « personalità giuridica » con « autonomia »⁶⁴; il socialista Canepa afferma che l'INA è sì un ente autonomo, ma non « per sé stante », poiché « ripeté la sua vita continuamente, ogni giorno, dallo Stato che lo ha messo al mondo, il quale si trova verso di lui nei rapporti di committente a commesso »⁶⁵.

È Giovanni Giolitti, con tutta l'autorevolezza che gli deriva dall'essere presidente del Consiglio, a fissare pragmaticamente alcuni punti fermi per la definizione del nuovo istituto:

« È necessario — dice alla Camera — che lo Stato abbia nelle sue mani dei grandi istituti finanziari che lo pongano in piena libertà di fronte a tutte le classi. Lo Stato, anche in materia economica, deve dirigere, ma non deve essere diretto »⁶⁶.

E subito aggiunge — indicando così chiaramente, come è stato osservato, « obiettivi e strumenti » di una strategia di più ampio respiro⁶⁷:

« La forza finanziaria dello Stato, che si verrebbe creando con questi enti, che concentrino in sua mano dei grandissimi capitali, è elemento di solidità per le industrie ed i commerci. Perché uno Stato debole non può, nei momenti più difficili, trovar modo di evitare le grandi crisi »⁶⁸.

Dunque, riassumendo con le parole di Sabino Cassese, « un intervento finanziario, più che industriale dello Stato; la necessità, per questo, di disporre di una massa di manovra liberamente utilizzabile, in relazione alle contingenze; l'opportunità di organizzarla nella forma di enti, separati dallo Stato; l'indicazione, nella Cassa depositi e prestiti e nell'INA, di due importanti e

⁶² Cfr. l'art. 12 della legge istitutiva. Come si è visto, l'idea di una semplificazione dei controlli attraverso la partecipazione di membri dei consessi vigilanti agli organi delle amministrazioni soggette al controllo fu comune anche ad altri esperimenti di riformismo amministrativo, come ad esempio la riforma Carnazza-Petrocchi dei Lavori pubblici nel 1922.

⁶³ AP, CAMERA, leg. XXIII, 1^a sess., Discussioni, tornata del 24 giugno 1911, p. 16209.

⁶⁴ *Ibid.*, tornata del 28 giugno 1911, p. 16331.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 16344.

⁶⁶ *Ibid.*, tornata dell'8 luglio 1911, p. 16978.

⁶⁷ S. CASSESE, *Gli aspetti unitari*, cit., p. 105.

⁶⁸ AP, CAMERA, leg. XXIII, 1^a sess., Discussioni, tornata dell'8 luglio 1911, p. 16978 citata.

potenti ausiliari del Tesoro»⁶⁹. Si delinea su queste basi una strategia coerente che accomuna sotto lo stesso segno i principali enti del dopoguerra, articolandosi via via sino alla seconda generazione dei primi anni Trenta. Non a caso le fila di questo disegno unitario sono saldamente tenute da un gruppo di politici e di *managers* dell'amministrazione per la prima volta riunito attorno a Nitti negli anni dell'istituzione dell'INA: Alberto Beneduce (che si è formato nell'amministrazione della Statistica ed ha poi lavorato nel Commissariato dell'emigrazione)⁷⁰ svolge un ruolo di primo piano anche nella costituzione dell'Opera nazionale combattenti, istituita nel 1917 ma regolamentata in modo compiuto solo nel 1919⁷¹; lo stesso Beneduce, con Vincenzo Giuffrida, promuove l'Istituto nazionale dei cambi con l'estero, oggetto — come si è visto — della polemica del 1919 tra i « nittiani » e Luigi Einaudi⁷²; ed è ancora Beneduce il principale ideatore del Consorzio di credito per le opere pubbliche (1919), quello tra tutti gli enti del dopoguerra che — « inteso quale strumento di politica economica da usare per obiettivi anticongiunturali e per avviare la ricostruzione economica del dopoguerra »⁷³ — più da vicino risente della sua influenza determinante. A far da « sponda », nel mondo politico-parlamentare, ci sono, oltre Nitti, Ivanoe Bonomi, in parte Carlo Schanzer, soprattutto Edoardo Pantano.

Gli elementi che accomunano questo primo gruppo di enti (poi recepiti anche dai successivi, almeno da quelli dovuti all'iniziativa diretta di Beneduce e dei suoi più stretti collaboratori) sono stati di recente individuati da Sabino Cassese: la struttura associativa o consortile, che consente in pratica agli enti istituiti per primi di funzionare come collettori finanziari per i successivi; la

⁶⁹ S. CASSESE, *Gli aspetti unitari...* cit., p. 107.

⁷⁰ A. DE NITTO, *Fra le vicissitudini di una pubblica amministrazione...* cit., *passim*. Beneduce aveva anche efficacemente impostato, da direttore generale, l'organizzazione dell'INA, sebbene nel dopoguerra già si lamentasse (dopo il suo allontanamento dall'ente) un incipiente processo di burocratizzazione: cfr. ACS, *Fondo Nitti, Min. Tesoro*, b. 20, fasc. 56, sf. 1.

⁷¹ Cfr. dd. lggt. 11 dicembre 1917, n. 1970, e 16 gennaio 1919, n. 55 e, per una sintesi, *36 anni dell'Opera Nazionale per i Combattenti 1919-1955*, a cura dell'ONC, Roma 1955. Sull'ONC è soprattutto da tener presente G. BARONE, *Statalismo e riformismo. L'Opera Nazionale Combattenti (1917-1923)*, in « Studi storici » XXV (1984), n. 1, pp. 203 ss.; più di recente ID., *Statalismo e riformismo nel primo dopoguerra: Nitti, Beneduce e la creazione dell'Opera Nazionale Combattenti (1917-1923)*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo...* cit., pp. 19 ss.; in larga parte questi saggi sono poi confluiti in ID., *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., specie pp. 56 e seguenti.

⁷² Cfr. *ante*, cap. 1, paragrafo 2.

⁷³ L. DE ROSA, *Banche e lavori pubblici...* cit., che ha ricostruito origini e primo sviluppo dell'ente; cfr. inoltre V. ZAMAGNI, *Lo Stato italiano e l'economia. Storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai giorni nostri*, Firenze 1981, p. 43.

loro collocazione al di fuori del controllo diretto dello Stato (che normalmente esercita solo la « vigilanza » e talvolta nomina gli amministratori); la loro organizzazione interna, che li avvicina alle società commerciali; il rapporto d'impiego con il personale, ispirato ad obiettivi di deburocratizzazione. Complessivamente, a parte le finalità specifiche di ciascun ente, non è difficile intravedere un modello unitario di organizzazione che si ispira ancora una volta a criteri di agilità esecutiva: gli apparati interni sono in genere di ridotte dimensioni, articolati secondo un'essenziale gerarchia di funzioni; le competenze dei singoli organi sono chiaramente definite dagli statuti (« dove vi sono partecipanti, vi è un'assemblea. Poi un consiglio con i compiti di amministrazione, per lo più, specialmente nei primi enti, con nove componenti. Infine un comitato detto permanente — in alcuni casi, esecutivo —. Gli organi sono configurati come cerchi concentrici, con una distribuzione di poteri simili a quella propria dell'allora vigente codice di commercio »)⁷⁴; la selezione del personale dirigente e di quello esecutivo lascia largo spazio alle « competenze tecniche » (requisito più volte richiamato nei primi statuti) e, comunque, si basa sulla larga discrezionalità nelle assunzioni e sulla possibilità di interrompere in qualunque momento il rapporto di lavoro⁷⁵. Nei consigli di amministrazione i rappresentanti degli interessi che gravitano sull'ente (per l'Opera nazionale combattenti, secondo il regolamento del 1919, sono « scelti tra i cittadini che non siano impiegati di pubbliche Amministrazioni e che abbiano dato prova, nell'esercizio dell'agricoltura o di un ramo di attività industriale o commerciale, di notevole competenza tecnica o amministrativa »: la formula riecheggia anche qui la legge sull'INA)⁷⁶ vengono in genere affiancati da funzionari delegati dai vari ministeri interessati: una parte della burocrazia statale diviene quindi protagonista di questa esperienza nuova, contribuendo in modo determinante all'avvio dell'entificazione (per esempio nel consiglio di amministrazione del Crediop siedono nel 1919 il capo di gabinetto del ministro dei Lavori pubblici Guglielminetti, il direttore generale del Segretariato del tesoro Melis, il direttore generale delle Bonifiche Ramasso ecc.)⁷⁷.

3. — *Un caso esemplare: gli « istituti di Beneduce »*. « La grande politica della disoccupazione di Beneduce non ha ancora concluso un mutuo; la Ban-

⁷⁴ S. CASSESE, *Gli aspetti unitari...* cit., pp. 107-108.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ D.lgt. 16 gennaio 1919, cit., art. 4.

⁷⁷ L. DE ROSA, *Banche e lavori pubblica...* cit., p. 37.

ca d'Italia si rifiuta di scontare le obbligazioni del Consorzio che gli serve per avere uno stipendio »⁷⁸.

Scrivendo nel gennaio 1922 a Nitti, Meuccio Ruini liquidava con questa sferzante battuta la breve esperienza già compiuta dal Consorzio di credito per le opere pubbliche. Sono trascorsi appena sei mesi da quando Beneduce, lasciando temporaneamente la presidenza del Crediop (ma le sue dimissioni sono state di fatto respinte dal consiglio di amministrazione)⁷⁹, ha assunto nel ministero Bonomi il dicastero del Lavoro e della previdenza sociale: una breve parentesi governativa che paradossalmente servirà ad evidenziare la crisi dei rapporti politici ed anche personali che, sin dagli anni della guerra, avevano tenuto unito il « partito dei riformisti sociali ». L'inerzia politica di Nitti, *leader* naturale di quel partito, lascia in quei mesi libero campo alle divisioni maturate tra gli uomini che più gli sono stati vicini: « i malumori di Giuffrida », « gli attacchi molto obliqui ma sufficientemente palesi del nostro Beneduce », i « tradimenti » dei prefetti amici, i conflitti ormai aperti tra due luogotenenti « nittiani » come Beneduce e Antonio Sansone⁸⁰.

In realtà, in quei mesi immediatamente precedenti l'estrema crisi della democrazia liberale, si logorano alleanze soltanto qualche anno prima apparse indissolubili. La fertile stagione del riformismo nittiano si è esaurita, e con essa l'illusione di una riforma dello Stato e dell'economia nell'ambito del sistema politico liberale. Alberto Beneduce non ne ha ancora preso atto compiutamente (sul suo atteggiamento politico dopo la caduta del ministero Bonomi, nel febbraio 1922, resta ancora molto da indagare)⁸¹, ma molti segnali

⁷⁸ ACS, *Fondo Nitti, Carteggio*, fasc. 888, « Ruini B. » (la lettera è datata Roma, 23 gennaio 1922). Un prospetto dei mutui stipulati a quella data, specie sulla base della legge sulla disoccupazione (si tratta della l. 20 agosto 1921, n. 1177, in gran parte frutto dell'elaborazione di Beneduce come ministro del Lavoro) è conservato in AS Crediop, Roma, T 1.2, Beneduce al direttore generale della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, Roma, 6 marzo 1924.

⁷⁹ AS Crediop, OD 1.1.1, Verbale del consiglio di amministrazione del 21 settembre 1921; *ibid.*, OD 2.1.1, Verbale del comitato permanente del 20 settembre 1921; *ibid.*, AG 3.2.1 (per la lettera del consigliere anziano Ferrero di Cambiano con la quale si respingono le dimissioni e si ricorre all'art. 19 dello statuto stabilendo il temporaneo impedimento del presidente).

⁸⁰ ACS, *Fondo Nitti, Carteggio*, fasc. 913, « Sansone A. » citato.

⁸¹ In proposito cfr. soprattutto F. BONELLI, *Alberto Beneduce*, cit., pp. 339-340. Secondo Bonelli, « Beneduce si pose nella condizione di controllare la raccolta e l'uso dei mezzi finanziari da destinare al finanziamento di interi comparti dell'industria italiana, compiendo un importante passo avanti sulla strada che egli, sulla scia dell'impostazione nittiana, aveva indicato negli anni precedenti come l'unica da percorrere per consentire allo Stato di indirizzare lo sviluppo dell'economia. Da questo punto di vista si può dire che proprio nel momento in cui diventava chiaro che Nitti non avrebbe più fatto ritorno in Italia, Beneduce si apprestò a continuarne la politica, ma al prezzo di fare esattamente il contrario di quel che aveva già fatto Nitti, il quale aveva

testimoniano che il deputato di Caserta si appresta a riprendere la propria libertà d'azione, anche a costo, eventualmente, di un allontanamento radicale dalle precedenti amicizie politiche.

Il problema che Beneduce si trova di fronte all'avvento del fascismo è quello di un acclimatemento, possibilmente senza traumi, del proprio disegno di politica economica nel contesto di quello che si annuncia come il nuovo regime. Sino a quel momento tutta l'attività di Beneduce si era sviluppata nell'alveo del nittismo, in quella cultura democratico-industriale che aveva sostanzialmente le esperienze del riformismo sociale a cavallo della guerra mondiale. Ora il tecnico, l'intelligente e pragmatico esecutore perde d'un tratto il quadro di riferimento politico: non la lucida percezione dei propri obiettivi, però, che restano tutti più che mai attuali e, paradossalmente, persino più agevolmente perseguibili nel nuovo contesto politico: se Nitti aveva offerto alle élites riformatrici la garanzia di un *patronage* e l'identificazione in un programma complessivo, Mussolini e le vocazioni tecnocratiche implicite nel primo fascismo degli anni Venti sembrano garantire definitivamente l'aspirazione ad agire al riparo della politica e dei suoi condizionamenti, con la sola legittimazione rappresentata dalla competenza⁸².

Da questo punto di vista, lo stesso ritirarsi di Beneduce dalla politica attiva e il nuovo rapporto personale che si viene progressivamente instaurando coi vertici del fascismo possono essere letti, al di là della stretta dimensione biografica, come una scelta — obbligata forse — di strategia imprenditoriale. Il circuito delle decisioni, un tempo rappresentato dal Parlamento e dal governo, tende a dislocarsi eccentricamente in un sistema il cui unico punto costante di riferimento è la persona di Mussolini, capo del governo e del regime⁸³. Alla rappresentatività istituzionale si sostituisce, ancor più di quanto

rinunciato alla sua politica per non venire a patti col fascismo ». Sul ruolo di Beneduce nelle confuse giornate della crisi Matteotti cfr. S. TINO, *Il trentennio fascista*, Milano 1947, pp. 108-109.

⁸² Benché restino ancora da chiarire tempi e modi dell'avvicinamento di Beneduce al fascismo, l'atteggiamento del presidente del Crediop è già delineato nella lettera indirizzata al ministro delle Finanze De Stefani dopo la riconferma alla guida dell'ente, nel febbraio 1924, improntata a una ricerca di collaborazione sul piano tecnico (AS Crediop, AG 3.2.1, Consiglieri, fasc. « Beneduce A. »). Sui rapporti successivi Crediop-fascismo, qualche elemento è anche nell'Archivio Storico Icipu (d'ora innanzi AS Icipu), AG 3.3, Corrispondenza con la Commissione Alleata di controllo sulla posizione degli amministratori Icipu rispetto al fascismo, 1944. Molto acute le considerazioni di P. MELOGRANI, *L'adesione di Beneduce al regime mussoliniano*, in *Alberto Beneduce e l'economia italiana...* cit., pp. 175 e seguenti.

⁸³ Qualche spunto in proposito in R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*... cit., II, *passim* e in P. POMBENI, *Demagogia e tirannide*... cit., *passim*.

già non accadesse nel sistema politico precedente, la trama dei rapporti interpersonali, la comunicazione interna delle *élites*, la dialettica tra le « grandi famiglie » economiche.

È dunque una trasformazione della politica (solo apparentemente in contrasto con la modernizzazione del linguaggio politico e con la dimensione di massa che assume ormai la mobilitazione dei gruppi) profonda e molecolare, nel cui contesto solamente è possibile intendere a fondo le peculiarità del nuovo sistema degli enti. Il consolidamento di quelli che saranno poi chiamati « gli istituti Beneduce »⁸⁴ e l'ascesa stessa del loro fondatore ai massimi vertici della politica economica dell'Italia fascista passano anche attraverso il filtro di un dinamismo personale e di una capacità di mediazione che divengono fattore decisivo di successo imprenditoriale⁸⁵. Rotta l'unità del gruppo nittiano, una parte almeno della generazione dei *managers* dell'amministrazione trova ora più precisa collocazione nei gangli vitali del sistema finanziario pubblico.

Il caso del Crediop (con gli enti connessi, Icipu e Istituto di credito navale) appare in questo senso esemplare. La gestione dei tre enti, ininterrottamente nelle mani di Beneduce dalla loro istituzione (rispettivamente 1919, 1924, 1928)⁸⁶ agli anni Quaranta, è apertamente autocratica. Benché già il primo statuto del Crediop, nel 1919, indichi nel consiglio di amministrazione (in parte elettivo, in parte di designazione ministeriale) l'organo « investito dei più ampi poteri e facoltà per la gestione consorziale », il vero nocciolo duro dell'apparato decisionale è il presidente, cui spetta (nel caso del Crediop) « l'alta vigilanza sul funzionamento del Consorzio e sull'indirizzo dell'Ente », nonché la responsabilità di tenere i rapporti con il governo, secondo una originale soluzione che fa del presidente (anch'egli di nomina ministeriale) una figura istituzionale « bifronte », espressione dell'ente ma allo stesso tempo garante presso il governo della sua rispondenza ai fini e della coerenza agli indirizzi economici dello Stato⁸⁷.

⁸⁴ L'espressione è contenuta in un promemoria non firmato, indirizzato dall'ente al ministro Soleri, dell'11 giugno 1944: cfr. AS Crediop, AG 1.3.1, Corrispondenza e promemoria riflettenti la riorganizzazione del Crediop e dell'Icipu avvenuta nel giugno 1944.

⁸⁵ Da notare che il Crediop resterà, per tutto il ventennio fascista, ordinato secondo la visione del legislatore liberale del 1919-21. In proposito cfr. F. DANESI, *Gli istituti di credito parastatali in Italia*, Bologna 1933, p. 111, che, nel rivendicare la natura intimamente « fascista » degli enti pubblici degli anni Venti, non può non rilevare l'anomalia.

⁸⁶ R.d.l. 2 settembre 1919, n. 1627; r.d.l. 20 maggio 1924, n. 731; r.d.l. 5 luglio 1928, n. 1817.

⁸⁷ Statuto del Crediop (1919, ora in AS Crediop), AG 1.1.1, art. 25. Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, il Crediop è una struttura macrocefala, con un consiglio di

Tra il 1919 ed il 1929, cioè nel primo decennio di attività del Crediop, il consiglio di amministrazione si riunisce 91 volte e il comitato permanente (l'organo esecutivo che affianca il presidente) tiene 105 sedute. I ritmi dell'attività si intensificano nel quadriennio 1922-25, in corrispondenza con le grandi operazioni di finanziamento della metà degli anni Venti, si assestano su frequenze più basse nel quadriennio successivo, quando, tra l'altro, si fanno assai più rade (persino meno numerose delle sedute del consiglio di amministrazione) le riunioni del comitato permanente⁸⁸: in realtà, mentre il consiglio di amministrazione dedica le sue sessioni quasi unicamente all'approvazione dei contratti di mutuo e agli adempimenti statutari (ma c'è, nel 1921, persino il caso-limite di un contratto stipulato prima dell'autorizzazione del consiglio di amministrazione e ratificato il mese successivo)⁸⁹, il comitato appare progressivamente emarginato dall'iniziativa personale del presidente e forse da un'intesa di *équipe* che non tollera eccessive formalizzazioni. Emerge così in tutta evidenza quello che è il concreto e reale modello di funzionamento di questo genere di enti: come dimostra un'analisi delle singole pratiche, tutte le operazioni più impegnative, prima ancora d'essere vagliate dal comitato permanente e d'essere approvate dal consiglio di amministrazione, sono abbozzate nelle loro linee fondamentali e spesso anche avviate informalmente a buon fine dall'iniziativa personale di Beneduce, nelle conversazioni informali che il presidente intrattiene con le autorità bancarie e politiche e nei contatti diretti con i potenziali mutuatari⁹⁰. Un'*équipe* molto affiatata e in costante collegamento personale supplisce all'assenza o alla limitatezza dei momenti di discussione istituzionalizzata.

Un altro elemento cruciale del modello organizzativo degli « Istituti Be-

amministrazione di dieci membri, un vertice « forte » (presidente e comitato permanente), una « base » di impiegati che nel 1921 si riduce a soli cinque elementi. Si realizza così « lo scopo di ottenere un'amministrazione quanto sia possibile semplice », « dotata di particolare snellezza di movimento » (AS Crediop, AG 1.1.5: Quesiti della commissione che esamina il disegno di legge n. 97). La pubblicità dell'ente, più che da particolari controlli, è garantita dal rapporto tra il vertice aziendale e il governo che lo designa in gran parte (così Beneduce, AS Crediop, AG 1.1.1, Relazione a S.E. il ministro dei Lavori pubblici - 1919).

⁸⁸ I dati sono tratti direttamente da una ricerca sui verbali dei due organi, ora in AS Crediop.

⁸⁹ AS Crediop, M. 2.8, Consorzio della Bonifica renana, mutuo del 13 agosto 1921. Il contratto viene poi ratificato dal consiglio di amministrazione nell'adunanza del 21 settembre successivo (*ibid.*, OD 1.1.1, Verbale del consiglio di amministrazione del 21 settembre 1921).

⁹⁰ Tra i tanti casi documentabili forse il più emblematico è la prima importante operazione condotta dal Crediop per la provvista sui mercati esteri (specie su quello americano) nella seconda metà degli anni Venti: tutta la trattativa è saldamente controllata da Beneduce e gli organi collegiali vi svolgono una funzione assolutamente marginale.

neduce » è rappresentato dalla gestione del personale. Nel regolamento approvato nel gennaio 1920 per il Crediop, gli uffici dell'ente sono articolati in due servizi: quello amministrativo, dal quale dipendono gli « uffici d'ordine », e quello di ragioneria, da cui dipende la cassa. L'economato — secondo una scelta che obbedisce probabilmente a criteri di elasticità — dipende « dagli uni e dagli altri a seconda delle diverse sue mansioni ». Mentre i compiti della ragioneria sono facilmente identificabili nelle funzioni contabili, quelli dei servizi amministrativi appaiono subito più generici: si oscilla tra gli « affari e materie d'indole amministrativa » e gli affari del personale, tra le « relazioni per il Consiglio e il Comitato » e l'« esame delle questioni e controversie legali ». Predominante appare l'attività inerente alla stipulazione dei mutui: istruttoria delle domande, stipulazione dei contratti, emissione e collocamento delle obbligazioni, ordinativi di spesa⁹².

Prende così forma un'amministrazione essenzialmente costruita per compiti di gestione finanziaria (raccolta obbligazionaria e stipula del mutuo) o per la gestione della tesoreria. All'apparato amministrativo, concepito per l'esecuzione e per il controllo delle pratiche, sono in realtà assegnati obiettivi di verifica formale delle procedure, di riscontro della contabilità, di vigilanza sull'applicazione delle norme⁹³; come chiarirà nel 1925 lo stesso Beneduce in un lapidario passaggio di una lettera privata all'amministratore delegato della Edison Motta: « per quanto l'ing. Cucchiarelli sia giovane egregio [Alberto Cucchiarelli, poi direttore generale ed egli stesso presidente del Crediop nel dopoguerra], egli ha appena, nel nostro Istituto, *funzioni di raccogliitore di dati*. La valutazione in sede consultiva è fatta da tecnici scelti dal Consiglio, e in sede deliberativa dal Consiglio su proposta del Presidente »⁹⁴.

Assunti con contratti « a tempo determinato per periodi non superiori al massimo di cinque anni », gli impiegati sono sottoposti ad un regolamento che innesta in un rapporto di stampo privatistico con forti tratti di paternalismo aziendale elementi di tradizione pubblicistica, specie per quanto attiene alla posizione, ai doveri, ai diritti e alle sanzioni disciplinari⁹⁵. Nel caso del Crediop il paradosso (persistenza di codici interni di derivazione statale in

⁹¹ AS Crediop, PE 1.1, Regolamento interno (1920), art. 1.

⁹² *Ibid.*, artt. 2 e 3.

⁹³ Per una sintetica ma efficace ricostruzione a posteriori del modello amministrativo, con spunti di riflessione che sono stati tenuti presenti in queste pagine, cfr. le comunicazioni del presidente del Crediop Paolo Baratta nella riunione del Comitato esecutivo del 9 settembre 1985 (*Mutamenti organizzativi e strategia dell'Istituto*).

⁹⁴ AS Icipu, M 2.1, Società An. Imprese Elettriche Conti, Mutuo del 21 maggio 1925, lettera di Beneduce a Motta, Roma, 10 agosto 1925. Il corsivo in testo è mio.

⁹⁵ AS Crediop, PE 1.1 cit., art. 8.

una forma di rapporto di natura privatistica) si spiega anche considerando le origini dell'ente e il peso che su di esse hanno esercitato gli uomini e le esperienze amministrative. A norma dell'articolo 11 del decreto istitutivo il Consorzio si avvale, per le funzioni dirigenti, di funzionari governativi posti fuori ruolo dalle rispettive amministrazioni, che tuttavia conservano lo stato giuridico e la retribuzione di impiegato dello Stato (salvo l'integrazione rappresentata da una indennità speciale). Così Pietro D'Angelo, primo capo ufficio del Crediop, direttore dei servizi consorziali, è un funzionario fuori ruolo dei Lavori pubblici, per quanto abbia alle spalle anche un'esperienza come impiegato nel Consorzio della bonifica renana⁹⁶: lascerà nel 1925 il suo incarico per essere nominato viceprovveditore generale alle opere pubbliche in Puglia⁹⁷. Salvatore Pantano, che gli succederà, divenendo segretario generale nel 1934 e poi direttore generale nel 1941, è, dal marzo 1920 al giugno 1929, funzionario di ruolo del ministero dell'Interno, dove ha raggiunto il grado di consigliere di prefettura (sarà quindi assunto dal Crediop con contratto decennale)⁹⁸. Italo Pirro Francescato, che nel 1920 viene assunto come caporagioniere col compito di « provvedere all'impianto contabile », è capo di divisione della Cassa depositi e prestiti e resterà sino al 1925 nell'organico del ministero delle Finanze, per diventare caporagioniere del Crediop solo dopo il collocamento a riposo⁹⁹.

È un'amministrazione ristretta, efficiente, che sembra collocarsi a mezzo tra i modelli privatistici e la migliore tradizione della burocrazia statale italiana. Come noterà con compiacimento la relazione al bilancio dell'ente del 1928, « la elasticità di rendimento della nostra organizzazione amministrativa è provata, pure, dai risultati dello scorso esercizio. Mentre si elevava, eccezionalmente, l'attività dell'Azienda, rimanevano invariate, anzi diminuivano leggermente le spese di amministrazione (...). Se il totale delle spese dell'A-

⁹⁶ AS Crediop OD 1.1.1, Verbale del consiglio di amministrazione del 27 novembre 1919: *ibid.*, OD 2.1.1, Verbale del comitato permanente del 13 dicembre 1920.

⁹⁷ *Ibid.*, OD 2.1.2, Verbale del comitato permanente del 29 settembre 1925.

⁹⁸ Per la carriera di Pantano cfr. specialmente AS Crediop, PE 12, fascicoli personali, fasc. « Pantano S. » e ACS, *Min. Int.*, *Fasc. pers.*, vers. 1935 ris., b. 20, fasc. « Pantano S. »: siciliano, nato nel 1885, Pantano si laurea in giurisprudenza nel 1907 e nel 1913 sostiene il concorso per la carriera prefettizia; nel 1917 prende parte ai lavori della commissione per il dopoguerra in qualità di segretario della sottocommissione economica; nel 1918-19 è segretario particolare del ministro dei Lavori pubblici Edoardo Pantano, con il quale è imparentato; nel 1920, probabilmente anche in virtù di questa parentela, è distaccato presso il Crediop.

⁹⁹ AS Crediop, OD 2.1.1, Verbale del comitato permanente del 2 luglio 1920; *ibid.*, OD 2.1.2, Verbale del comitato permanente del 28 maggio 1925; *ibid.*, OD 1.1.6, Verbale del consiglio di amministrazione del 6 febbraio 1933.

zienda è posto in rapporto alla cifra dei mutui somministrati, si ha un'aliquota di spesa pari a L. 0,28 per ogni mille lire somistrate ai mutuatari. Se le spese sono poste, poi, in rapporto ai soli redditi dell'esercizio si ha il rapporto di L. 0,44 per ogni cento lire di reddito conseguito»¹⁰⁰

Con la costituzione, nel 1924, dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (l'Icipu), la strategia di Beneduce per la creazione di un vero e proprio circuito di finanziamento esterno al Tesoro (ma anche alternativo alle grandi banche private) si delinea oramai con sufficiente chiarezza. Il nuovo ente, dotato anch'esso di personalità giuridica pubblica (anche se decreto istitutivo e statuto non ne fanno menzione)¹⁰¹, « ha lo scopo di concedere mutui per la esecuzione di opere ed impianti o per le trasformazioni necessarie per utilizzare concessioni, con dichiarazioni di pubblica utilità, fatte dallo Stato, dalle Province e dai Comuni con popolazione non inferiore ai 100.000 mila abitanti a favore di imprese di nazionalità italiana¹⁰². Il capitale iniziale (100 milioni di lire) è sottoscritto dalla Cassa Depositi e Prestiti, dalla Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali, dall'INA, dall'Istituto di Credito delle Casse di Risparmio Italiane (tutti presenti anche tra gli enti partecipanti del Crediop) e inoltre dal Monte dei Paschi di Siena, dall'Istituto San Paolo di Torino, dalla Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, dalla Cassa di Risparmio del Banco di Sicilia, dalla Società Assicurazioni Generali, dalla Riunione Adriatica di Sicurtà »¹⁰³. L'organizzazione ricalca a grandi linee quella del Crediop, ma con qualche variante non priva di significato. Quella che nel

¹⁰⁰ *Ibid.*, OD 1.1.4, Allegato al verbale del consiglio di amministrazione del 31 gennaio 1929: relazione del comitato permanente al consiglio di amministrazione sul bilancio 1928. Un'analisi più ravvicinata dimostrerebbe come, nel caso del Crediop, la lavorazione delle pratiche si svolga in sostanza secondo procedure e cadenze sostanzialmente di *routine*, nel quadro di adempimenti amministrativi i cui tempi e le cui modalità sono rigidamente fissati dalle norme.

¹⁰¹ L'art. 1 del r.d. 24 maggio 1924, n. 731 cit., si limita a recitare: « È costituito con sede a Roma un Ente denominato Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità ». In proposito cfr. E. LEVI, *Sull'approvazione degli statuti degli enti pubblici*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXX (1938), I, p. 283 in nota, secondo il quale « non pare tuttavia che in questo caso ed in altri consimili si possa disconoscere la personalità giuridica dell'ente ».

¹⁰² Così il r.d. 24 maggio 1924 cit., art. 1. Illustrando nel maggio 1924 al consiglio di amministrazione del Crediop la costituzione dell'ente « fratello », Beneduce aveva insistito sull'urgenza « di organizzare un mercato nazionale di obbligazioni sotto l'egida di un ente di diritto pubblico », precisando che il Crediop, pur avendo « segnato la via », non avrebbe potuto, per limiti istituzionali, effettuare mutui se non ad enti pubblici: cfr. AS Crediop, OD 1.1.2, Verbale del consiglio di amministrazione del 28 maggio 1924; da vedere anche l'appunto sulla costituzione dell'Icipu in AS Icipu, AG 1.1.

¹⁰³ Statuto dell'Icipu (1924), art. 2.

primo ente era chiamata « assemblea dei rappresentanti legali degli enti consorziati » è definita nello statuto dell'Icipu « assemblea dei soci » (all'articolo 32 « soci partecipanti »¹⁰⁴), con un aggiustamento terminologico che lascia trasparire abbastanza chiaramente il riferimento al modello delle società commerciali¹⁰⁴; il presidente, del quale lo statuto si limita a dire che « ha la rappresentanza legale dell'ente »¹⁰⁵, non è più come nel Crediop di nomina governativa, ma espressione del consiglio di amministrazione, che lo elegge liberamente fra i suoi membri¹⁰⁶.

Per il resto si ripresenta anche nel caso dell'Icipu la struttura « a cerchi concentrici »: assemblea, consiglio di amministrazione, comitato permanente. Il consiglio, « composto di non meno di undici e non più di quindici membri nominati per la durata di quattro anni dalla assemblea dei soci, che ne fissa il numero », « nomina nel suo seno un Comitato permanente », composto dal presidente, dal vicepresidente (figura invece assente nell'ordinamento del Crediop) e da tre consiglieri eletti. Un direttore generale, anch'egli eletto dal consiglio, può assistere alle riunioni del comitato permanente con voto consultivo¹⁰⁷.

Ma è il rapporto con il Crediop il dato più caratteristico del nuovo istituto: perché è vero che l'Icipu viene ideato come ente totalmente autonomo, ma privo di personale proprio, concepito in piena simbiosi amministrativa con l'ente-matrice. All'origine dell'anomalia (assolutamente originale nel panorama degli enti pubblici degli anni Venti) sono da porre le disposizioni del decreto legge istitutivo e poi dello statuto (rispettivamente articolo 10 e 60), secondo i quali il Crediop « è autorizzato temporaneamente a tenere la gestione dell'Istituto di credito per le opere di pubblica utilità quale sezione autonoma con propria personalità giuridica e distinto bilancio »¹⁰⁸. Ma già nel corso del 1925 questa situazione, espressamente indicata come transitoria, appare di fatto superata: « l'Istituto — scrive Beneduce al ministro Volpi — ha ormai fatto la sua esperienza e si è affermato autonomamente sul mercato », sicché « appare conveniente (...) precisarne il carattere di ente autarchico con indirizzo strettamente industriale »¹⁰⁹. Eppure — precisa ancora il presidente

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 32.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 41. Il presidente inoltre convoca il consiglio di amministrazione, organo nel quale, in caso di parità, il suo voto diventa determinante.

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 40.

¹⁰⁷ *Ibid.*, art. 44.

¹⁰⁸ R.d.l. 20 maggio 1924 cit., art. 10; Statuto dell'Icipu cit., art. 60.

¹⁰⁹ AS Icipu, AG 2.6, Modifiche allo Statuto 1925, Beneduce al ministro delle Finanze Volpi, Roma 24 settembre 1925. Da sottolineare l'impiego del termine « industriale », che farebbe

del Crediop nonché neopresidente dell'Icipu — « continuerà a valersi di tutta l'organizzazione del Consorzio, poiché rimarranno in vigore le deliberazioni adottate dai Consigli di amministrazione concernenti i rapporti amministrativi tra le due Aziende »¹¹⁰.

Sulla base di quest'unica fonte (le delibere dei consigli di amministrazione), in assenza di determinazioni statutarie, Crediop e Icipu avranno in comune la sede, il personale, le spese (quella per il personale inizialmente ripartita per 2/3 a carico del Crediop e il resto sul bilancio del nuovo ente, poi divisa a metà)¹¹¹. Di fatto l'Icipu non avrà né personale né amministrazione propri, se si esclude il caso di un funzionario (Alberto Cucchiarelli) assunto sin dall'inizio sul solo bilancio dell'Icipu con l'espresso incarico di seguire le pratiche del nuovo istituto¹¹². L'ordinaria gestione si svolge in una fusione pratica che rende spesso problematico imputare a ciascuno dei due enti le rispettive attività.

Bisogna sottolineare, a questo proposito, come la coerenza di questa distribuzione (o, se si vuole, confusione) delle parti non rappresenti il risultato di un'astratta ingegneria istituzionale elaborata a freddo, quanto il frutto di progressive messe a punto dettate dalla stessa esperienza compiuta sino al 1924 dal Crediop. La scelta di lasciare in sostanza impregiudicata la questione del rapporto tra i due enti « fratelli », affidandone il coordinamento più all'attività di direzione del gruppo dirigente che non a precise determinazioni di legge o statutarie, corrisponde ad un pragmatismo istituzionale che è tipico della fase costituente del sistema degli enti economici: « potrà reputarsi opportuno che il nuovo Ente si giovi dell'esperienza e dell'avviamento del Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche; e a tale fine è predisposta la disposizione che consente al Consorzio di Credito di assumere la gestione del nuovo Istituto — precisa l'appunto istruttorio steso probabilmente da Beneduce in vista della costituzione dell'Icipu —. Non è sembrato conveniente di abbinare senz'altro le attività dei due Istituti. Giova in questo campo fare larga parte all'esperienza, specie in tema di ordinamenti ». E ancora, più esplicitamente: « Compiuto che sia un conveniente periodo di attività del nuovo Ente, così che l'esperienza fatta possa dirsi conclusiva, rimane al Governo la facoltà di provvedere al coordinamento dei due Enti sulla base delle esigenze

pensare ad un disegno più vasto ed impegnativo, forse ad una ricerca di alternative alla banca mista.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Cfr. AS Crediop, OD 2.1.2, Verbale del comitato permanente del 24 novembre 1924.

¹¹² AS Icipu, OD 1.1.1, Verbale del consiglio di amministrazione del 14 febbraio 1928 e del 19 febbraio 1930.

specifiche che l'esperienza abbia rivelato. In materia così delicata come questa, concernente l'organizzazione del credito, occorre procedere con criterio di gradualità ».

Il passo, pur nella sua stringatezza, appare emblematico dell'atteggiamento che presiede alla costruzione di questo tipo di enti. Da una parte, come è stato osservato, « la scelta di creare due diversi istituti è espressione di un obiettivo di forte specializzazione operativa »¹¹³, dall'altra si intravede qui il disegno di un *continuum* di realtà organizzative autonome ma intercomunicanti, in ognuna delle quali la relativa indeterminatezza della forma (plasmata appunto dall'« esperienza ») corrisponde ad una visione fortemente strumentale dell'ente pubblico, di volta in volta modellato (o rimodellato con opportune modifiche statutarie) a seconda delle « esigenze specifiche che l'esperienza abbia rivelato ». È un nuovo modo di concepire il rapporto tra istituzioni ed economia che, se da un lato guarda soprattutto al modello della grande impresa industriale, interpreta tuttavia allo stesso tempo tensioni verso forme semplificate di organizzazione del potere pubblico che sono, come si è visto, tipiche dell'Italia tra le due guerre: « L'azione dell'Istituto — commenta tra i primi il quotidiano « Il Secolo » occupandosi dell'Icipu — può essere agile, spedita. Essa non ha bisogno di udire corpi consultivi, di ottenere approvazioni, di passare attraverso tutte quelle trafile burocratiche che rendono difficile e pesante l'applicazione delle ottime leggi »¹¹⁴.

Se si analizzano le singole pratiche di finanziamento, l'agilità esecutiva dell'apparato risulta, per l'Icipu, anche più in evidenza. Nei fascicoli dei « Mutui concessi », ad esempio, la prima carta è quasi sempre una lettera personale a Beneduce: il cauto, confidenziale sondaggio di un uomo d'affari presso un altro uomo d'affari, il preannuncio di una domanda ufficiale e la preventiva richiesta di un « benevolo interessamento ». Nella pratica della Società Conti, poi fascicolo Edison (una delle operazioni più interessanti tra quelle relative all'industria elettrica), già nel giugno 1924, cioè prima ancora che l'Icipu sia definitivamente costituito e inizi a funzionare, Conti intraprende con colui che definisce « il supremo moderatore » del nuovo ente un carteggio privato che correrà parallelo a quello ufficiale sino alla firma del contratto: ed è in questa sede riservata che vengono sciolti via via i nodi del rap-

¹¹³ AS Icipu, AG 1.1, appunto sulla costituzione dell'Icipu citato.

¹¹⁴ P. BARATTA, *Alberto Beneduce e la costituzione e la gestione del Crediop e dell'Icipu*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia...* cit., pp. 58-59.

¹¹⁵ ONSERVER, *Un nuovo Istituto finanziario pubblico*, in « Il Secolo », 27 novembre 1924.

porto e rimossi, quando è il caso, gli ostacoli insorti nella definizione dell'affare¹¹⁶.

Quando, nel luglio 1928, si costituisce l'Istituto per il credito navale, con « lo scopo di concorrere all'incremento del naviglio mercantile italiano e all'intensificazione dei traffici marittimi mediante la concessione di mutui a favore di imprese private, di nazionalità italiana, che abbiano per oggetto l'esercizio della navigazione marittima »¹¹⁷, il piccolo sistema degli « Istituti Beneduce » prende oramai una sua forma definita. Dislocati sapientemente nei crocevia strategici del sistema del credito, i tre enti fungono da camera di compensazione per interessi diversi, ne armonizzano le spinte altrimenti ingovernabili rappresentando il primo embrione di un circuito a sé stante la cui coerenza appare innanzitutto garantita dall'esistenza di un unico gruppo dirigente e dalla coincidenza della sede sociale e del personale. Anziché attraverso precise direttive rese esplicite con atti e comunicazioni formali, il potere di indirizzo sembra tradursi nella consuetudine di una stretta collaborazione personale tra Beneduce e i responsabili della politica economica del regime e nella responsabilizzazione del Crediop, dell'Icipu e dell'ICN all'interno del circuito ristretto che contribuisce a delineare le linee della politica del credito. La seconda fase dell'entificazione economica, che si aprirà nel 1933 con la costituzione dell'IRI (nato tuttavia anch'esso nella sede sociale del Crediop, ad opera di Beneduce, con l'ausilio del personale del Consorzio)¹¹⁸, sarà certo caratterizzata da obiettivi in parte diversi e da un contesto economico particolare, ma alcuni elementi, specie sul piano organizzativo, richiameranno da vicino la vicenda dei tre enti degli anni Venti.

4. — *Gli enti pubblici e il fascismo.* Con l'avvento al potere del fascismo è però tutta la vicenda degli enti pubblici a subire una sensibile svolta. Dopo

¹¹⁶ AS Icipu, M 2.1, Mutuo alla Società An. Imprese Elettriche Conti (poi Edison) del 21 maggio 1925. Sull'episodio cfr. anche E. CONTI, *Dal taccuino...* cit., p. 323.

¹¹⁷ R.d.l. 5 luglio 1928, n. 1817, art. 2.

¹¹⁸ Nel caso dell'Icipu Beneduce, oltre ad essere l'ideatore del progetto, aveva ricevuto l'« incarico ufficioso » di curare la raccolta del capitale, mentre il consiglio di amministrazione del Crediop aveva approvato, per quanto di sua competenza, lo statuto dell'Icipu e stabilito la ripartizione delle spese comuni. Per l'ICN Beneduce riceve dal ministro Ciano l'incarico di « procedere alle intese per la convocazione degli enti chiamati a sottoscrivere il capitale », nonché di scrivere materialmente lo statuto (AS ICN, fasc. 7.4, Ciano a Beneduce, Roma 23 settembre 1928). Sull'*iter* costitutivo dell'ICN cfr. L. DE COURTEN, *Marina mercantile e finanza. Il credito navale dall'unità alla seconda guerra mondiale*, in « Clio », XX (1984), n. 2, pp. 233 e seguenti. Cfr. anche ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1926, 6.1.3655.

la proliferazione ancora limitata del dopoguerra (primi enti previdenziali, enti di settore come ad esempio l'ENIT creato nel 1919 con funzioni di propulsione e coordinamento delle iniziative private nel comparto turistico)¹¹⁹, cresce rapidamente il numero degli enti di nuova istituzione (17 nel solo 1923, 12 nel 1924, 20 nel 1925, 23 nel 1926, 22 nel 1927 ecc.); ma soprattutto intervengono alcune sensibili novità per quanto attiene alla natura degli interessi che lo Stato riconosce come pubblici: appaiono enti direttamente collegati al partito fascista o comunque al fascismo-movimento (così nel 1924 l'Opera di previdenza sociale a favore della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale; nel 1925 l'Opera nazionale dopolavoro; nel 1926 l'Opera nazionale Balilla; nel 1928 lo stesso Partito nazionale fascista)¹²⁰; si fa più fitta la trama degli interessi organizzati che lo Stato riconosce suscettibili di attrazione nella sfera pubblica, e che perciò acquistano personalità giuridica e sono in conseguenza sottoposti ad una gestione dall'alto che esclude le primitive forme di organizzazione assembleare caratteristiche delle associazioni originarie prima del riconoscimento di pubblicità. Da questo particolare punto di vista l'entificazione collabora a quel più generale processo di gerarchizzazione della vita pubblica e sociale che è tipico dell'Italia fascista: si approfondisce cioè la tendenza a concepire gli enti come organi ausiliari o largamente sostitutivi dello Stato in attività tradizionalmente riservate alla pubblica amministrazione, ma contemporaneamente si riduce la distanza tra la sfera del pubblico e quella del privato e si consolidano i processi di penetrazione dello Stato in aree nel passato inibite alla sua azione regolatrice.

¹¹⁹ Sugli enti pubblici del periodo cfr. CIRIEC, *Gli enti pubblici italiani. Anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1862 al 1970*, Milano 1972, pp. 61-65, i cui dati sono stati largamente utilizzati nelle pagine che seguono. Sugli enti previdenziali cfr. A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale (1860-1960)*, Roma 1977, e, più in sintesi, D. FAUSTO, *Il sistema italiano di sicurezza sociale*, Bologna 1978, pp. 16-19. Sull'ENIT cfr. il r.d.l. 12 ottobre 1919, n. 2099, che lo istituisce, e il r.d. 4 maggio 1920, n. 676, con il quale si stabilisce una tassa turistica devoluta a finanziamento dell'ente; con r.d. 18 gennaio 1923, n. 171, la tassa è sostituita con un contributo fisso sul bilancio dello Stato. Un cenno alla funzione di coordinamento di settore assegnata all'ENIT è nella relazione ministeriale sulla conversione del decreto istitutivo, AP. CAMERA, leg. XXV, sess. 1919-20, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 802.

¹²⁰ L'Opera di previdenza sociale a favore della MVSN è istituita con r.d. 27 marzo 1924, n. 482; l'OND (su cui cfr. in particolare R. RICHARD, *La figura giuridica dell'OND*, Pavia 1940) con r.d.l. 1 maggio 1925, n. 582; l'ONB (su cui cfr. C. BETTI, *L'Opera Nazionale Balilla e l'educazione fascista*, Firenze 1984) con l. 3 aprile 1926, n. 2247; il PNF è riconosciuto ente di diritto pubblico con l. 9 dicembre 1928, n. 2693 (ma sul punto cfr. V. FEROCI, *Organi dello Stato, enti parastatali...* cit. pp. 598-599, secondo il quale il PNF è « non già un organo dello Stato, ma invece uno dei numerosissimi enti autarchici istituzionali esistenti nello Stato, anzi il più importante di essi »).

« Mentre gli enti che chiamiamo più tradizionali erano quelli di sperimentazione, assistenza e promozione — ha osservato Carlo Desideri analizzando l'entificazione degli ultimi anni Venti in agricoltura — (...) va constatata la nascita (...) di una diversa categoria di enti, diretti a curare e gestire interventi relativi a specifici settori produttivi ed aventi origine spesso da preesistenti organizzazioni private di natura associativa »¹²¹. Si moltiplicano dunque gli enti di settore, ai quali corrisponde l'accentrarsi sotto la direzione dall'alto di intere branche produttive (come avviene nel 1925 con l'Ente per l'artigianato e le piccole industrie, o nel 1926 con l'Ente Serico, o ancora nel 1931 con l'Ente Risi)¹²², e accanto ad essi conoscono una nuova e ancor più impetuosa fase di crescita quelli mutualistici e previdenziali, che già si erano sviluppati nel primo dopoguerra in risposta alle sollecitazioni della grave crisi economica di quegli anni¹²³.

« La scelta dello strumento dell'ente pubblico — ha scritto Desideri per l'agricoltura, ma la notazione può estendersi ad altri settori — aveva il vantaggio, rispetto all'amministrazione tradizionale, di privilegiare forme istituzionali più snelle e più facilmente inseribili nella dinamica economica. È da tenere conto, però, che le nuove strutture erano anche più facilmente permeabili agli interessi dei settori nei quali operavano, quando non ne erano diretta espressione ». Le due istanze (la snellezza organizzativa e l'udienza agli interessi) si coniugano inoltre con la spinta ad « alleggerire » i compiti dell'amministrazione statale imputando il relativo impegno finanziario a bilanci diversi da quelli dei ministeri¹²⁴, in un intreccio di tendenze talvolta contraddittorie che percorrono tutta la vasta area dell'entificazione tra le due guerre. L'abbandono della struttura gerarchica per ministeri talvolta corrisponde a criteri di mera efficienza; in altri casi appare come la via opportuna per l'accesso degli interessi all'amministrazione. Così, ad esempio, il caso del-

¹²¹ C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'Agricoltura*.. cit., p. 78.

¹²² *Ibid.* Desideri fa notare come, specie nel settore agricolo, la proliferazione degli enti corrisponda anche ad una pluralità di strutture, tutte con legittimazione pubblica, sicché si pone continuamente il problema del loro coordinamento, per il quale — sostiene — il ministero non è adeguatamente attrezzato. Qualche spunto in proposito anche in O. LANZA, *Gli enti del settore agricolo*, in *Autonomia del potere DC. Enti pubblici e « centralità democristiana »*, a cura di F. CAZZOLA, Bari 1979, soprattutto pp. 155-159.

¹²³ Dopo il 1928 alcuni degli enti sorti con intenti mutualistici e previdenziali tenteranno di estendere la propria attività anche nel campo assicurativo, suscitando le reazioni dell'INA e una serie di allarmate puntualizzazioni in sua difesa da parte del governo: cfr. sul punto ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931-33, 6.3.1105. In generale sul settore cfr. G. BRONZINI, *Legislazione sociale ed istituzioni corporative*, in *La classe operaia italiana durante il fascismo*, Milano 1981, pp. 315 e seguenti.

¹²⁴ C. DESIDERI, *L'amministrazione dell'Agricoltura*.. cit., p. 78.

la costituzione nel 1927 dell'Azienda foreste demaniali in luogo della direzione generale delle Foreste è emblematico della tendenza (la stessa già in atto l'anno precedente per la Statistica) a trasferire ad un ente di settore compiti normalmente svolti dall'amministrazione statale, superando definitivamente lo stesso modello dell'azienda autonoma (l'Azienda del 1927, nonostante la denominazione che trarrà in inganno qualche interprete, ha personalità giuridica propria, un consiglio di amministrazione, un comitato esecutivo, un direttore generale; nel suo organo dirigente, che tuttavia è presieduto dal ministro dell'Economia nazionale, siedono anche tre cittadini « che abbiano dato prova di alta capacità tecnica ed amministrativa »)¹²⁵. Al contrario, il pullulare di enti mutualistici e previdenziali, frammentati sino all'estremo come enti esponentziali di singole categorie, denota come la duttilità della forma organizzativa possa dare soddisfazione a particolarismi e microinteressi che nella società italiana del ventennio fascista tendono a farsi più numerosi e invadenti¹²⁶.

Le forme del finanziamento degli enti sono le più varie: dal contributo dello Stato, fissato per legge, all'oblazione dei ceti interessati, al prelievo in forma di tassa sui singoli servizi resi all'utente, ai proventi dell'attività svolta: emblematico il caso dell'ACI, l'Automobile Club d'Italia, al quale, con la convenzione del dicembre 1926, viene attribuito l'incarico della riscossione delle tasse su automobili, motocicli e motoscafi¹²⁷; singolare la norma stabilita nel marzo 1927, secondo la quale « la fabbricazione, la distribuzione e la vendita delle targhe di riconoscimento degli autoveicoli sono riservate allo Stato, che vi provvede a mezzo dell'Associazione mutilati e invalidi di guerra »¹²⁸: interessi di gruppi protetti (come sono i mutilati, « aristocrazia di guerra ») e sviluppo della motorizzazione si intrecciano senza soluzione di continuità.

¹²⁵ R.d.l. 17 febbraio 1927, n. 324. Sull'Azienda, e sulle confusioni circa la sua natura, emblematico l'equivoco di G. SCAGNETTI, *Gli enti di privilegio nell'economia corporativa italiana*, Padova 1942, che la definisce « di gestione del patrimonio statale », classificandola tra le aziende autonome; è vero che nel frattempo la l. 5 gennaio 1933, n. 30, l'ha posta alle dipendenze del ministero dell'Agricoltura e foreste, definendola « Azienda di Stato », ma l'art. 1 della nuova legge non lascia dubbi circa il conferimento di personalità giuridica propria (cfr. V. FEROCI, *Organi...* cit., pp. 604-605 e V. MARINO, *Contributo allo studio degli Enti Parastatali*, Napoli s.d. (ma 1940), p. 45; più di recente S. CASSESE, *Il sistema...* cit., pp. 104-105).

¹²⁶ Per un elenco di tali enti cfr. CIRIEC, *Gli enti pubblici...* citata.

¹²⁷ R.d.l. 14 novembre 1926, n. 2481 (erezione in ente morale) e r.d.l. 26 dicembre 1926, n. 2486 (approvazione della convenzione). Forme analoghe di finanziamento vengono sperimentate in altri settori, per esempio per la Società italiana autori, che riscuote per conto dello Stato i diritti erariali sugli spettacoli (cfr. AP, CAMERA, leg. XXVIII, sess. 1929-32, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1226).

¹²⁸ R.d.l. 13 marzo 1927, n. 314, art. 5.

L'istituzione dei nuovi enti vicini al PNF promuove automaticamente una nuova leva di amministratori¹²⁹, che si affianca alla prima generazione dei « nittiani » (alcuni dei quali, per altro, restano come si è visto insostituibili protagonisti o addirittura strateghi dell'entificazione economica, malgrado l'accettazione spesso solo formale della « lessera »)¹³⁰. Tuttavia la fascistizzazione della « seconda burocrazia » non provoca, se non eccezionalmente, traumatiche rotture nella continuità di quei gruppi dirigenti che fondano la propria *leadership* sulla competenza e sull'alto livello della propria professionalità. Nel 1925, ad esempio, si registra lo scioglimento del consiglio di amministrazione dell'INA « per motivi politici »¹³¹; dopo che nell'annuario dell'ente è apparsa una ricostruzione della crisi Matteotti che suona come condanna del fascismo: ma il commissariamento provvisorio dell'amministrazione, la destinazione del direttore generale Toja (considerato responsabile, con il funzionario De Gregorio, della « provocazione »), non conducono ad un sovvertimento degli indirizzi dell'istituto, che saranno anzi implicitamente confermati dalla nomina alla carica di commissario di Salvatore Gatti, componente del disciolto consiglio e, subito dopo questa « epurazione », futuro direttore generale¹³².

Più incisiva si rivela l'azione fascista negli organi dirigenti dell'Opera nazionale combattenti (ente nel quale il regime vede probabilmente più immediatamente implicati problemi di controllo sociale). Come ha rilevato Giusep-

¹²⁹ Sul canale Partito come collettore per l'integrazione di nuove classi dirigenti e promozione di un personale altrimenti emarginato all'interno della vecchia oligarchia sociale sono illuminanti gli spunti di P. POMBENI, *Demagogia e tirannide...* citata.

¹³⁰ Cfr. in proposito, con riferimento a Beneduce, ma valide forse per tutta una generazione di amministratori, le considerazioni di P. MELOGRANI, *L'adesione di Beneduce al regime mussoliniano...* cit.; sul « brain trust » dell'IRI, nel quale « nessuno (...) poteva dirsi fascista », ha insistito da tempo in modo convincente Sabino Cassese (per es. *Documenti sulla preparazione della riforma bancaria del 1936*, in *La formazione...* cit., pp. 158-159; ma il tema è stato poi ripreso da Cassese anche in altri saggi successivi).

¹³¹ Così precisa subito, escludendo altri motivi d'ordine aziendale, un articolo « ufficioso » apparso sull'« Idea Nazionale », *Lo scioglimento del consiglio dell'Istituto delle Assicurazioni...* cit. Ma la stessa versione sarà più tardi confermata nella relazione del presidente del Consiglio all'atto della conversione in legge del decreto di scioglimento (in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-25, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 611). Cfr. *ante*, cap. III, nota 53.

¹³² R.d.l. 26 luglio 1925, n. 1246 (il precedente decreto di scioglimento è il r.d.l. 14 luglio 1925, n. 1089: la brevissima distanza tra i due provvedimenti è già di per sé indicativa della limitatezza della « epurazione »). Il nuovo consiglio di amministrazione è così composto: Gatti (presidente e direttore generale), sen. Arturo Cippico e sen. Giovanni Indri (in rappresentanza rispettivamente dei ministeri dell'Economia nazionale e delle Finanze), Luigi Amoroso, Ignazio Florio, Giuseppe Mastromattei, Arnaldo Petretti, Giovanni Rosmini, Edmondo Rossoni, Enrico Scodnik.

pe Barone, già nel 1923 l'esonero di Antonio Sansone e l'accettazione delle dimissioni del presidente Miraglia prefigurano una offensiva contro l'autonomia dell'Opera destinata a concludersi con il regolamento del 1926, il cui « punto qualificante fu costituito dalla soppressione del consiglio di amministrazione, cosicché i poteri di rappresentanza si concentrarono nella figura del presidente, nominato per decreto del capo del governo e coadiuvato da un direttore (prescelto sempre dal duce) e da un consiglio direttivo di dieci esperti designati dal ministro d'Agricoltura »¹³³.

Nel consiglio di amministrazione dell'Ente acquedotto pugliese, dopo lo scioglimento dell'organo e il commissariamento sotto il controllo fascista dell'ingegner Gaetano Postiglione, la fascistizzazione sembra al contrario dare nuovo fiato alle istanze per una gestione più tecnocratica dell'ente: il nuovo consiglio comprenderà infatti una congrua rappresentanza di tecnici, secondo quel modello ideale di amministratore pubblico che lo stesso Postiglione aveva implicitamente già disegnato nel gennaio 1923, auspicando che a dirigere un altro ente, l'Istituto nazionale della cooperazione, fosse chiamato « un giovane, tecnico veramente di questioni bancarie e cooperative, che non abbia precedenti politici e che abbia, infine, il coraggio e l'austerità necessari per lottare contro gli intrighi e i tranelli che amministratori ed impiegati gli tenderanno fatalmente per particolari ragioni »¹³⁴.

Quanto agli « istituti Beneduce », infine, l'unico caso di « epurazione », sia pure di riflesso, riguarda Pietro Verardo, rappresentante dell'INA nel consiglio di amministrazione del Crediop e stretto collaboratore di Beneduce sin dal 1919: la traumatica interruzione della sua collaborazione con il Consorzio, per effetto nel 1925 di quello che in una lettera personale a Beneduce Verardo stesso definisce « un provvedimento d'imperio » (si tratta in realtà di una necessaria conseguenza del commissariamento dell'INA) risponde a una logica superiore alla quale non è possibile sottrarsi, ma che non appartiene alla mentalità razionale e al sistema di valori di Beneduce¹³⁵.

Se si fa eccezione per gli enti più propriamente preposti alla propaganda fascista ed alla organizzazione del consenso (tra i quali va posto però anche

¹³³ G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione...* cit., pp. 63-64.

¹³⁴ Cfr. il r.d. 4 marzo 1925, n. 543, e il r.d.l. 9 aprile 1925, n. 415. Notizie sull'« epurazione » all'Ente Acquedotto Pugliese in A. DI CROLLALANZA, *La campagna dei Sindacati fascisti per lo scioglimento dell'Ente autonomo Acquedotto Pugliese*, in « Il Popolo d'Italia », 24 gennaio 1923; sulla storia dell'ente in genere cfr. A. DE STEFANI, *L'azione dello Stato Italiano per le opere pubbliche (1862-1924)*, Roma 1925, pp. 104 ss. Le dichiarazioni di Postiglione in *L'organizzazione e l'avvenire dell'Istituto della Cooperazione (intervista con l'ing. Gaetano Postiglione)*, in « Il Popolo d'Italia », 23 gennaio 1923.

¹³⁵ AS Crediop, AG 3.2.4, fasc. « Verardo P. ».

l'Istituto nazionale fascista per la previdenza sociale, l'INFP, già Cassa nazionale delle Assicurazioni sociali, alla cui presidenza nei primi anni Trenta sarà chiamata una personalità di spicco come Giuseppe Bottai), i criteri di selezione della « seconda burocrazia » non si discostano generalmente dalle regole del dopoguerra. Dirà alla Camera il deputato Peverelli, enunciando nel 1931 « i meriti » dell'Ente nazionale della cooperazione sorto nel 1926, che questo ente « assume i funzionari dopo averne vagliato attentamente non soltanto la fede politica, ma anche la capacità organizzativa e la preparazione intellettuale. Quasi tutti i nostri funzionari hanno titoli superiori di studio ed hanno frequentato i corsi cooperativi superando esami non facili »¹³⁶.

Gli enti che promuovono autonomamente la preparazione e l'aggiornamento del personale, calibrandola sulle proprie specifiche esigenze, sono alla fine degli anni Venti abbastanza numerosi. Dove il problema assume proporzioni più ampie interviene direttamente il governo, con appositi provvedimenti normativi. È il caso del decreto dell'ottobre 1927, che stabilisce una serie di norme « per eliminare le difficoltà che i consorzi incontrano nella scelta di personale idoneo, specialmente in quelle regioni dove manca la tradizione consortile »¹³⁷: vengono perciò promossi « appositi corsi per la preparazione di funzionari amministrativi dei consorzi presso la scuola di scienze politiche dell'Università di Padova », mentre si istituisce un corso di legislazione sulla bonifica idraulica presso la scuola superiore di malariologia di Roma. La legge fissa anche criteri univoci per le assunzioni, conferendo al personale amministrativo dei consorzi, « nel mentre si impongono norme di più rigorosa scelta », « la qualità di pubblico ufficiale »¹³⁸: tendenza, questa del riassorbimento del personale di certi enti nella figura dell'impiegato pubblico, che tuttavia appare drasticamente delimitata (almeno sino alla fine degli anni Trenta) a casi piuttosto eccezionali, ferme restando invece la discrezionalità e l'autonomia dei singoli enti nell'assumere e preparare professionalmente i propri dipendenti. Presso l'INA, nel marzo 1928, vengono inaugurati ufficialmente, con una lezione del prof. Luigi Amoroso, i corsi di statistica ed attuariato, nell'intento — dichiara il presidente e direttore generale Gatti,

¹³⁶ AP, CAMERA, leg. XXVIII, 1ª sess., Discussioni, tornata del 5 maggio 1931. L'Ente nazionale fascista per la cooperazione viene istituito con r.d.l. 1 luglio 1926, n. 1130.

¹³⁷ R.d.l. 27 ottobre 1927, n. 2312. La cit. è tolta dalla relazione del ministro Giuriati in AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-28, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 1820.

¹³⁸ *Ibid.* Con successivo r.d.l. 26 aprile 1928, n. 1017, viene costituita l'Associazione nazionale tra i consorzi di bonifica e di irrigazione, ente di diritto pubblico a tipo associativo con il triplice scopo di svolgere attività « preparatoria, assistenziale, di controllo » (AP, CAMERA, leg. XXVII, sess. 1924-28, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 2022).

aprendo il ciclo che è promosso in collaborazione con l'Università di Roma — di dar modo ai funzionari « di sviluppare le proprie conoscenze tecniche e di rischiare il loro lavoro quotidiano al lume della scienza »¹³⁹. Iniziative di questo genere, volte a potenziare la formazione professionale del personale degli enti, sono in questo periodo abbastanza frequenti: sotto questo aspetto, e prescindendo dalle molte ambiguità che caratterizzano l'entificazione tra le due guerre (la più evidente è la contraddizione stridente tra istanze tecnocratiche e spinte alla politicizzazione: ma talvolta quest'ultima costituisce per le élites tecnocratiche la via breve per affermare la propria *leadership* al riparo dai controlli) la nascita della « seconda burocrazia » coincide in Italia con un esperimento di modernizzazione del potere pubblico. Il suo sostanziale insuccesso, testimoniato negli anni Trenta dalla sempre più netta tendenza alla burocratizzazione di queste « amministrazioni parallele », dimostrerà che mancano tuttavia i presupposti perché il processo così avviato possa interamente realizzarsi.

5. — *Il dibattito giuridico*. Di fronte alla crescita degli enti nell'Italia degli anni Venti, anche la cultura giuridica è costretta a proporsi con maggiore determinazione il problema della definizione delle persone giuridiche pubbliche. Nell'ultimo scorcio dell'età giolittiana il tema aveva conosciuto nel dibattito tra i giuristi significativi sviluppi: dopo una lunga fase contrassegnata dal tentativo di ricollegare le persone giuridiche pubbliche allo Stato « nella ricerca di un principio che, nel legittimare la struttura plurisoggettiva dell'organizzazione della sovranità, consentisse di ricostituire però, in un modo o nell'altro, l'equilibrio teorico stato-centrico »¹⁴⁰, negli anni a cavallo della guerra mondiale comincia ad emergere « l'irreparabile insufficienza degli schemi teorici » e « la precarietà del quadro unitario » (con al centro lo Stato) sino ad allora accreditato¹⁴¹. È stata ricordata in proposito la preveggenza di Santi Romano, specie nella *Prolusione* pisana del 1909¹⁴², anche se la gran

¹³⁹ *I corsi di statistica e attuariato all'Istituto Nazionale delle Assicurazioni*, in « Il Popolo d'Italia », 13 marzo 1928; cfr. anche L. AMOROSI, *Intorno alla riforma della statistica ferroviaria...* citata.

¹⁴⁰ A. DE NITTO, *Dottrina...* cit., p. 646.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 663.

¹⁴² *Ibid.*, pp. 644-665. Ma cfr. anche R. RUFFILLI, *Santi Romano e la « crisi dello Stato » agli inizi dell'età contemporanea*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXVII (1977), pp. 311 ss.; su Romano e i problemi della crisi dello Stato cfr. inoltre F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Napoli 1962; S.

parte del dibattito sulle persone giuridiche pubbliche si addensa negli anni del dopoguerra e nella prima metà degli anni Venti, quando — come ricorda Massimo Severo Giannini — esso trova una sua linea unitaria in questo senso: « si distingue (...) il problema della “sostanza” dell'ente pubblico, da quello degli “indici di riconoscibilità” »¹⁴²; in tal modo, implicitamente, si ammette l'insufficienza della teoria del fine pubblico (che non sempre è possibile far coincidere senza residui col fine di Stato) e si apre la strada ad una lunga quanto estenuante (e in gran parte vana) diatriba sulla classificazione degli enti, in vista di un'applicazione coerente di determinati indici di pubblicità.

Francesco Ferrara, nella sua *Teoria delle persone giuridiche* (un'opera del 1915: ma qui si richiama la seconda edizione, del 1923), distingue sette diverse definizioni correnti delle persone giuridiche pubbliche: enti che fanno parte integrante dell'amministrazione dello Stato; enti caratterizzati dallo scopo (di interesse generale) e dall'attività svolta (parte di funzioni statali); enti legati allo Stato da rapporto di servizio; enti a struttura interna non libera, ma fissata dallo Stato; enti con particolare posizione giuridica (cioè privilegi particolari e vigilanza da parte dello Stato); enti nati da un atto di costituzione di origine statale; enti che godono — secondo la classica definizione di Jellinek che Ferrara fa propria — di diritti di « podestà pubblica »¹⁴³. All'atto pratico, in quest'opera destinata a notevole diffusione, Ferrara classifica come persone giuridiche pubbliche, oltre lo Stato, comuni, province, consorzi amministrativi, camere di commercio, consigli notarili, congregazioni di carità, Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Banca d'Italia; definisce invece « persone private » ma « d'utilità generale » (che « hanno importanza per lo Stato e, conseguentemente, ricevono un ordinamento ed una vigilanza governativa ») una serie di organismi tra i quali la Cassa d'assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, le casse pensioni per insegnanti elementari e medici con-

CASSESE, *Ipotesi sulla formazione dell'« ordinamento giuridico » di Santi Romano*, in *La formazione... cit.*, pp. 21 ss.; S. CASSESE-B. DENTE, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo stato sindacale*, in « Quaderni storici », VI (1971), n. 18, pp. 943 ss.; A. TARANTINO, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico*, Milano 1976; M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno » X (1981), pp. 169 ss.; V. MURA, *Pluralismo e neo-statalismo nella cultura giusfilosofica italiana del primo Novecento*, in « Materiali per una storia della cultura giuridica », XV (1985), n. 1, pp. 77 e seguenti, e inoltre i tre saggi (di M. FIORAVANTI, M.S. PIRETTE e M. MONTANARI) dedicati espressamente a Romano nel volume *I giuristi e la crisi dello stato liberale... cit.*, pp. 309 e seguenti.

¹⁴³ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo... cit.*, I, p. 170.

¹⁴⁴ F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli (2ª ed.) 1923, pp. 743 ss.; cfr. anche, sul punto, M. RUSCIANO, *L'impiego... cit.*, p. 102.

dotti, il Monte dei Paschi di Siena, l'Istituto San Paolo di Torino, l'Istituto nazionale per gli orfani degli impiegati civili dello Stato, l'Opera nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi di guerra ecc.: un gruppo di enti, cioè, che « s'avvicina più alle persone di diritto pubblico, perché a somiglianza di quelle svolge un'attività nell'interesse sociale, che coincide od è ausiliaria all'azione statale e si trova in un rapporto di dipendenza più o meno stretta con lo Stato »¹⁴⁵.

Il tema della « terza categoria », cioè di quel gruppo di enti « intermedi » che non sembrano ancora persone giuridiche pubbliche ma neppure possono ricondursi pacificamente nel novero degli enti privati, assume rapidamente, agli inizi degli anni Venti, una sua centralità nel dibattito. Tanto più che nel 1924 le nuove norme sul contratto di impiego privato (il r.d.l. 13 novembre 1924, n. 1825) pongono alla interpretazione giuridica nuovi e più complessi quesiti: agli articoli 2 e 18, infatti, il legislatore del 1924 sente il bisogno di precisare che la normativa in questione è applicabile « agli enti morali, enti parastatali ed enti pubblici », e ribadisce poi la stessa terminologia parlando di « dipendenti di enti pubblici ed enti parastatali »¹⁴⁶. Ripresa anche in successivi testi legislativi, la parola « parastatale » diviene il centro di un dibattito destinato a protrarsi, senza per altro mai raggiungere conclusioni univoche, per tutti gli anni Trenta.

Due appaiono subito le interpretazioni che si fronteggiano. La prima, confortata dall'indirizzo della Cassazione già nel periodo immediatamente a ridosso della guerra, insiste sul fatto che il legislatore ha voluto sancire, comandando la nuova terminologia, l'esistenza di una categoria residuale di enti, a metà tra quelli morali e quelli pubblici. Parastatali, argomenta ad esempio Federico Cammeo in una nota a sentenza del 1927 (poi però lo stesso autore revisionerà ampiamente questa sua primitiva posizione) sono quegli istituti che, « pur non essendo pubblici per non possedere alcun potere coercitivo, non avessero però fine puramente privato, ma venissero creati *esclusivamente* per pubblica utilità »¹⁴⁷. Il punto di riferimento essenziale di questa tesi è il diritto francese, con i suoi *établissements d'utilité publique*, ai quali del resto fa ampiamente ricorso la giurisprudenza del dopoguerra¹⁴⁸.

¹⁴⁵ F. FERRARA, *Teoria...* cit., pp. 758 e seguenti.

¹⁴⁶ R.d.l. 13 novembre 1924, n. 1824. Cfr. sul punto M. RUSCIANO, *L'impiego...* cit., p. 108.

¹⁴⁷ F. CAMMEO, *Gli impiegati degli enti pubblici e le norme sull'impiego privato*, in « Giurisprudenza italiana », LXXIX (1927), parte 3^a, pp. 1 e seguenti.

¹⁴⁸ *Ibid.* Cammeo riconosce che « non vi era al momento in cui fu emanato il decreto alcuna corrente di pensiero politico o dottrinale che accennasse a una nuova categoria di enti, fuori dell'accennata tendenza giurisprudenziale a riconoscere l'esistenza di « stabilimenti di pubblica uti-

La seconda interpretazione esclude categoricamente che sia possibile individuare quello che, con una punta di derisione, i suoi autori chiamano « il terzo » tra persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private. Silvio Lessona, ad esempio, esprime tra i primi nel 1926, la convinzione che « le frasi contenute negli articoli 2 e 18 del r.d.l. 13 novembre 1924 » rappresentino niente più che « un neologismo », che non dovrà « essere d'eccessivo ingombro all'interpretazione »¹⁴⁹.

Tra questi due opposti sbocchi del dibattito si collocano tutte le altre posizioni. Sulla linea di Lessona è, ad esempio, Ugo Forti, che già nel 1920 contesta la giurisprudenza sugli stabilimenti di utilità pubblica¹⁵⁰; Ugo Borsi sostiene che gli enti parastatali sono di natura pubblica perché soggetti all'obbligo verso lo Stato del conseguimento dei propri fini¹⁵¹; Cino Vitta riconosce nella nuova definizione enti a carattere di fondazione, ma strettamente uniti all'amministrazione statale¹⁵²; il giovane Antonio Mauro contesta che la distinzione, derivata dalla dottrina francese, tra stabilimenti pubblici e stabilimenti di pubblica utilità possa « essere trasportata nel nostro diritto » e propone di risolvere il « dilemma » della categoria intermedia scindendo « la categoria delle persone giuridiche pubbliche in due sotto categorie »¹⁵³.

« Fra le persone pubbliche — scrive —, alcune hanno una posizione a sé e una completa autonomia. Altre invece si ricollegano ad enti maggiori che integrano e da cui strettamente dipendono. Questo rapporto di connessione è vario secondo i casi e dà luogo alla figura degli enti parastatali, se il rapporto suddetto si ha con lo Stato »¹⁵⁴.

lità » », ma fa presente ai suoi molti contraddittori che « d'altro canto, all'espressione "enti parastatali" è pur necessario secondo i canoni dell'ermeneutica attribuire un qualche significato, per non lasciare senza significato la relativa disposizione ».

¹⁴⁹ S. LESSONA, *Il concetto di persona giuridica pubblica e la competenza esclusiva della giurisdizione amministrativa ordinaria*, in « Rivista di diritto processuale civile », III (1926), 2ª parte, pp. 1 ss.: « l'espressione, nuova nella terminologia giuridica (...), non ha significato diverso da quello di "istituti pubblici" che è scritta nelle leggi sulla giustizia amministrativa ».

¹⁵⁰ U. FORTI, *Amministrazione pubblica e attività economico-privata. Contributo alla classificazione delle persone giuridiche nel diritto italiano*, ora in *Studi di diritto pubblico*, Roma 1937, I, pp. 279 ss. Di Forti è anche da vedere *Sui caratteri distintivi delle persone giuridiche pubbliche*, *ibid.*, pp. 299 ss. (ma apparso nel 1925 sulla rivista « La Corte di Cassazione »).

¹⁵¹ U. BORSI, *Legislazione degli enti locali*, Padova 1923, p. 13.

¹⁵² C. VITTA, *Le persone giuridiche pubbliche in Francia ed in Italia*, Modena 1928, p. 14.

¹⁵³ A. MAURO, *Sul concetto di ente parastatale*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XX (1928), I, pp. 206 ss. Per una critica di questo articolo cfr. U. FORTI, *Gli enti parastatali...*, *ibid.*, XXVI (1934), I, pp. 250-251.

¹⁵⁴ A. MAURO, *Sul concetto...* cit., p. 228. Mauro classifica tra gli enti parastatali la Cassa nazionale assicurazioni per gli infortuni sul lavoro, l'INA, l'Istituto nazionale per la cooperazione, l'ISTAT, il Credio, l'Ente nazionale per l'incremento delle industrie edilizie, l'Istituto nazionale per le opere pubbliche ecc.

Il dibattito si intensifica sul finire degli anni Venti. Nel 1929 esce un articolo di Carlo Girola su « Studi Urbinati » nel quale si tenta un'analisi delle fonti legislative sulla base di un metodo — osserva la « Rivista di diritto pubblico » recensendo il saggio — che « potrebbe dirsi sperimentale »¹⁵⁵. Girola, con Mauro e Tito Piccialuti (un dirigente dell'Associazione nazionale fascista del pubblico impiego, funzionario della Cassa nazionale delle Assicurazioni sociali, che in quello stesso 1929 pubblica un saggio sugli enti parastatali nell'« Amministrazione Fascista »)¹⁵⁶, appartiene a una generazione di giuristi (non necessariamente accademici) forse più sensibile alle ragioni della politica e comunque inclini ad approfondire la rilevazione empirica piuttosto che attestarsi sulla discussione dogmatica: la distinzione presente nella legge è così ricondotta alla natura ed alla portata dei controlli statali sugli enti, di mera legittimità per gli enti pubblici in genere, di merito per i parastatali¹⁵⁷. Ma nel 1929, con le *Lezioni di diritto amministrativo* e soprattutto con le *Istituzioni di diritto pubblico*, Oreste Ranelletti propone una definizione sulla quale convergeranno tutti i principali esponenti della cultura amministrativa italiana:

« A noi sembra che siano *parastatali* — scrive — gli enti pubblici *costituiti* per compiere servizi e attuare finalità, che sono negli scopi dello Stato (...) e che estendono la loro azione a tutto il territorio del Regno, hanno cioè carattere *nazionale* »¹⁵⁸.

L'espressione « parastatali » dunque, non designando « una categoria di persone giuridiche di una speciale natura giuridica, e intermedia tra gli enti privati e quelli pubblici, ma solo una categoria di enti pubblici, in tutto eguale, *per la natura giuridica*, alle altre persone giuridiche pubbliche », ha soltanto « *valore* di nomenclatura, non un valore giuridico »¹⁵⁹.

Su questa posizione, sia pure con particolari accentuazioni, si ritrovano giuristi come Federico Cammeo, che nel 1931 rivede con la seconda edizione del *Corso di diritto amministrativo* le precedenti tesi del 1927 e rigetta la tendenza giurisprudenziale a trasferire nel diritto italiano la distinzione tra « sta-

¹⁵⁵ La recensione, siglata Cd'A, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XII (1930), I, pp. 469-470. Il saggio di C. GIROLA, *Enti parastatali*, in « Studi Urbinati », III (1929), pp. 131-168.

¹⁵⁶ T. PICCIALUTI, *Gli enti parastatali*, in « L'Amministrazione fascista », 1929, nn. 7 e 8.

¹⁵⁷ C. GIROLA, *Enti parastatali...* cit. Per una contestazione delle tesi di Girola, cfr. U. FORTI, *Gli enti parastatali...* cit., secondo il quale il termine « vigilanza », introdotto « inesattamente » nella legislazione, altro non significherebbe che « controllo di merito », per cui il criterio di distinzione proposto non avrebbe « alcuna reale consistenza ».

¹⁵⁸ O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico...*, cit., pp. 500-501; ma cfr. anche ID., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano 1929, pp. 329-330.

¹⁵⁹ O. RANELLETTI, *Istituzioni...* cit., p. 501.

bilimenti pubblici » e « stabilimenti di pubblica utilità »¹⁶¹, come Forti, che ribadisce la sua avversione per le « figure intermedie » (terminologia legislativa « infelice e ambigua », definisce la ricorrenza del termine « parastatale » nella normativa)¹⁶²; come Santi Romano, per il quale « nel nostro diritto non vi sono enti semi-pubblici », e « tutte le persone pubbliche sono per definizione enti ausiliari dello Stato e stanno perciò “accanto” ad esso » (ma poi Romano si distingue dalla tendenza dominante per una più netta sottolineatura del rapporto tra enti parastatali e Stato, che egli considera più stretto di quanto non avvenga per altri organismi pubblici)¹⁶³; come Francesco D'Alessio e Arturo Rispoli, che vedono negli enti parastatali persone di diritto pubblico, ma « autarchiche »¹⁶⁴. Fa eccezione, rispetto a questo indirizzo, l'interpretazione di Giovanni Salemi, che nel 1929 sostiene nel suo *Diritto amministrativo* che « l'ente (...) non è strettamente privato, è qualche cosa di più, sebbene non a sufficienza designabile come pubblico. La sua pubblicità — aggiunge — deve allora intendersi nel senso sociale, non nel senso giuridico; è pubblico perché di utilità generale, non perché connesso a un ente creato e agente come ausiliario dell'organizzazione dello Stato »¹⁶⁵. A metà strada, infine, si collocano quegli autori (come Vadalà in un articolo del 1931, o Cioffi in un saggio dell'anno successivo)¹⁶⁶ che vedono nell'ente parastatale il prototipo degli enti pubblici minori, creati — sostiene Vadalà — per « l'esclusivo disimpegno di funzioni statali (e quindi non soltanto pubbliche), ma di ordine generale »¹⁶⁶.

Le oscillazioni interpretative, ma soprattutto la preoccupazione prevalen-

¹⁶⁰ F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Firenze 1931 (la 1ª ed., del 1914, si limitava a pochi cenni: Cammeo vi distingueva il caso in cui « lo Stato opportunamente può affidare l'adempimento della pubblica funzione al gruppo stesso degli interessati, i quali provvedono ad esercitarla per mezzo di funzionari, per lo più scelti da essi medesimi, e con mezzi finanziari che essi stessi forniscono », da quello in cui l'ente pubblico, o il privato, destinano mezzi economici a un dato scopo pubblico).

¹⁶¹ U. FORTI, *Diritto amministrativo*, Napoli 1931, I, pp. 184 e seguenti.

¹⁶² S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1930, I, p. 92.

¹⁶³ F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino 1932, I, pp. 373 ss.; A. RISPOLI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino 1929, p. 103.

¹⁶⁴ G. SALEMI, *Diritto amministrativo*, Padova 1929, p. 39.

¹⁶⁵ R. VADALÀ, *L'Ente parastatale nell'ordinamento giuridico italiano*, in « Giurisprudenza Italiana », LXXXIII (1931), parte IV, pp. 89 ss.; A. CIOFFI, *Caratteri distintivi degli enti pubblici minori*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXIV (1932), I, pp. 342. Cioffi, che è consigliere della Corte di Cassazione, compie tra l'altro il curioso errore di attribuire al d.lgt. 9 febbraio 1919, n. 112, l'introduzione nella legislazione della denominazione « ente parastatale ».

¹⁶⁶ R. VADALÀ, *L'Ente...* cit., p. 89.

te di ricondurre la nuova realtà istituzionale alle fattispecie note, « l'insufficienza dell'ermeneutica giuridica per una valutazione organica e definitiva »¹⁶⁷, tradiscono la crisi latente nella cultura giuridica di questi primi anni dell'Italia fascista. Osserva nel 1931 Alfredo Rocco, cogliendo acutamente un aspetto della situazione:

« Il mutamento della legislazione è riuscito a guadagnare alle nuove concezioni politiche la massa dei giuristi pratici, preoccupati, per la necessità del loro ufficio, di studiare il diritto *quale è*, e quindi più pronti a coglierne e ad accettarne i fondamenti dottrinali. Ma i teorici che non hanno avuto la forza di rinnovare tutta la loro cultura e sono rimasti fermi a principi appresi sui banchi della scuola, e in altri tempi da essi stessi elaborati, non possono, e si comprende, assistere che con fastidio alla negazione sistematica e al crollo quotidiano del mondo ideologico caro alle loro meditazioni »¹⁶⁸.

Sono infatti gli autori di formazione non esclusivamente giuridica, soprattutto quelli più interni alla logica del regime, a contrapporre la realtà del fatto (e del fatto « rivoluzionario ») alla problematicità e all'astrattezza della definizione giuridica; quando non rivendicano *tout court* — come fa Federigo Danesi, autore nel 1933 di un'informata monografia su *Gli istituti di credito parastatali in Italia*¹⁶⁹ — la natura prettamente « fascista » dell'ente parastatale, sintesi esemplare di quella vita intermedia tra « regime di economia di Stato » e « assenteismo liberale » che caratterizza la soluzione fascista ai problemi della regolamentazione dell'economia.

Nel 1932 Lello Gangemi, con il suo studio già ricordato sulle « società anonime miste », coglie in realtà l'occasione per una puntualizzazione più ampia su tutti gli aspetti dell'economia pubblica. Gangemi rappresenta, all'interno del dibattito dei primi anni Trenta, un caso particolare: studioso di scienza delle finanze, legato per molti versi al liberismo di Alberto De Stefani, è però tra i pochissimi che privilegino la rilevazione del « diritto qual è » sulla pretesa di una definizione dommatica delle nuove realtà. Giuseppe Bottai, nella prefazione al suo *Le Società anonime miste*, lo colloca a ragione in quella

¹⁶⁷ F. DANESI, *Gli istituti di credito parastatali in Italia*, Bologna 1933, pp. 17-18. Sul punto cfr. anche R. VADALA, *L'Ente...* cit., secondo il quale « la dottrina non sembra si sia eccessivamente preoccupata di determinare la portata di questo nuovo attributo — parastatale — che è venuto ad arricchire se non a precisare e a chiarire la terminologia sin qui usata nelle tradizionali distinzioni e classificazioni degli enti pubblici ».

¹⁶⁸ A. ROCCO, *Politica e diritto nelle vecchie e nelle nuove concezioni dello Stato*, in « Nuova Antologia », 1931, vol. CCLXXX, fasc. 1.433, pp. 356 e seguenti.

¹⁶⁹ F. DANESI, *Gli istituti...* cit. Il libro è preceduto dalla prefazione di Giuseppe Frignani, che sottolinea come « gli istituti, di cui vengono diligentemente esaminati la costituzione, la struttura, lo sviluppo, sono dotati di un insieme di fondi patrimoniali che superano i tre miliardi e mezzo di lire, e raccolgono in vario modo circa tredici miliardi di disponibilità ».

confusa ma tutto sommato generosa stagione degli studi che il giovane ministro delle Corporazioni definisce « la fase polemica degli studi corporativi »: « un buon combattente », dice Bottai, ma più un pioniere di nuove ricerche che un sistematore di indirizzi maturi, più un paziente raccoglitore di informazioni che un raffinato interprete del diritto (Bottai, tra l'altro, non perde l'occasione per segnalare con una punta di critica come al liberismo teorico rivendicato da Gangemi corrisponda poi una trattazione dei problemi che « non riesce invece che a persuaderci della necessità di sostituire ad un sistema logico di non intervento un sistema logico di intervento »)¹⁷⁰. Francesco Spinedi, recensendo le opere di Gangemi, scriverà sulla « Rivista italiana di scienze economiche » che esse « lo hanno meritatamente posto all'avanguardia di quegli scrittori ai quali i posteri saranno particolarmente grati per l'aiuto che dalla lettura (...) trarranno per l'intelligenza e il giudizio sui fatti che noi viviamo »¹⁷¹.

Gli studi di Gangemi (il libro maggiore, ma anche alcuni importanti contributi collaterali)¹⁷² trovano una qualche continuazione nel saggio di Danesi e nelle successive ricognizioni (molto più tarde, per la verità) di Vincenzo Marino, di Adolfo Berio, di Giulio Scagnetti: opere, queste, che si prefiggono prioritariamente intenti informativi, puntando ad una rilevazione sistematica (anche se non priva di omissioni ed errori) del variegato universo degli enti pubblici. Dei tre, Marino (che è un segretario comunale) tenta di correggere l'interpretazione dominante sottolineando « la funzione sociale » degli enti parastatali, e « il fine specifico di coordinamento di attività pubbliche e private, in una forma unitaria corporativa di collaborazione con lo Stato »¹⁷³. Berio, già alto funzionario dello Stato e dal 1929 presidente di sezione del Consiglio di Stato, non si discosta dalle tesi più accreditate¹⁷⁴. Scagnetti — che scrive alla fine del ventennio fascista cogliendo dunque una realtà assai più consolidata — è l'autore che con maggior convinzione tenta, dopo Gangemi, una sistematica ed ampia indagine sulle nuove forme dell'intervento pubblico alla fine del secondo decennio mussoliniano¹⁷⁵.

¹⁷⁰ Cfr. la prefazione di G. Bottai a L. GANGEMI, *Le Società...* cit., p. IX.

¹⁷¹ La recensione di Spinedi è in « Rivista di scienze economiche », VII (1935), pp. 625 e seguenti.

¹⁷² L. GANGEMI, *Degli Enti parastatali e di altri Enti finanziati dallo Stato*, in « La Vita italiana », XXI (1933), fasc. CCXLVI, pp. 306-321; ID., *Nuove esperienze...* citata.

¹⁷³ V. MARINO, *Contributo allo studio degli enti parastatali...* citata.

¹⁷⁴ A. BERIO, *Enti parastatali nel regime fascista*, Roma 1942.

¹⁷⁵ G. SCAGNETTI, *Gli enti di privilegio...* cit. Anche Scagnetti, come Gangemi, proviene dalla Bocconi di Milano, ed in particolare da quell'istituto di economia e politica economica e finanziaria che è diretto da Giovanni De Maria: ciò contribuisce a spiegare perché egli adotti

La realtà sulla quale lavorano Marino, Berio e Scagnetti, comunque, è profondamente diversa da quella che ha costituito l'oggetto delle indagini di Gangemi e Danesi. Con la seconda metà degli anni Trenta il rapporto tra lo Stato e la variegata realtà degli enti di diritto pubblico si è fatto più stretto, l'autonomia delle burocrazie parallele si è andata riducendo, i controlli si sono fatti via via più estesi. Con la legge del 19 gennaio 1939, che « istituzionalizzò il corporativismo », il Parlamento fascista acquista « un potere senza precedenti nei confronti degli "Enti amministrativi di qualsiasi natura" purché "d'importanza nazionale" e purché sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato »¹⁷⁶. Una circolare del ministero dell'Interno dell'agosto dello stesso anno invita a sostituire l'espressione corrente « enti autarchici » (riferita a enti locali, istituti di assistenza e beneficenza o comunque a persone giuridiche pubbliche diverse dallo Stato) con quella di « enti ausiliari dello Stato »¹⁷⁷. I giuristi della fine degli anni Trenta parlano ormai con insistenza crescente di « amministrativizzazione del diritto privato ».

Aveva scritto Carlo Costamagna, anticipando già nel 1931 questa evoluzione:

« Tutte queste formazioni, alle quali i testi legislativi attribuiscono la personalità giuridica, sono strumentalmente tenute in stretta aderenza agli organi centrali del Governo per costringerle all'unità del loro obiettivo, così da apparire un conglomerato compatto di organi pubblici rigorosamente coordinato nelle sue funzioni a risultati che interessano direttamente la stessa esistenza dello Stato »¹⁷⁸.

come chiave di lettura la definizione di « enti di privilegio » (sotto la quale ricomprende sia le persone giuridiche di diritto pubblico, sia le società anonime a partecipazione mista), definizione appunto coniata del De Maria nelle lezioni tenute alla Bocconi negli stessi anni (cfr. in proposito G. DE MARIA, *La politica economica dei grandi sistemi coercitivi*, Torino 1937 e, sulla definizione in particolare, R. FRANCESCHELLI, *I consorzi industriali*, Padova 1939, p. 188 in nota).

¹⁷⁶ F. RIZZO, *Il controllo del Parlamento sugli enti pubblici*, Milano 1969, p. 115.

¹⁷⁷ Cfr. la nota di commento di Raffaele Resta alla circolare del ministero dell'Interno 21 agosto 1929, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione » XXXI (1939), I, pp. 688 ss., *Gli enti ausiliari dello Stato*.

¹⁷⁸ C. COSTAMAGNA, *Ancora sull'argomento: organi, istituzioni e persone giuridiche di diritto pubblico*, in « Lo Stato », II (1931), pp. 567 ss. Il passo è in replica a A.C. JEMOLO, *Organi dello Stato e persone giuridiche pubbliche*, *ibid.*, II (1931), pp. 329 ss. Nel suo saggio Jemolo coglieva lucidamente la tendenza del diritto positivo italiano contemporaneo ad una duplice evoluzione: « una progressiva individuazione di certe finalità dello Stato, che lo porta a dare vita o ad un embrione di persone o a vere persone; ed un progressivo affievolirsi dell'autorità delle persone di diritto pubblico », che « sono sempre più strettamente assoggettate allo Stato ». « Nel nostro ordinamento — concludeva Jemolo — sempre più si restringe il campo (entro l'orbita giuridicamente rilevante) nel quale allo Stato è indifferente il prevalere di una o di un'altra direttiva, l'operare delle forze sociali in un senso piuttosto che in un altro. L'interessamento statale si ma-

6. — *Le indagini governative e il problema dei controlli.* Nell'indeterminatezza delle definizioni i gruppi dirigenti degli enti trovano spazio per la salvaguardia della propria autonomia. Rispondendo nel 1930 ad un questionario del ministero delle Comunicazioni circa la natura dell'Istituto per il credito navale, Beneduce sostiene che l'ICN « è da ritenersi completamente estraneo all'indagine in corso sulle Aziende statali o gli enti parastatali, mentre la figura giuridica dell'Istituto (...) è essenzialmente quella di Ente di diritto pubblico », con « una consistenza patrimoniale propria », che non « gestisce attività o passività che risultino nel conto generale dello Stato » e « non attinge ad alcuna entrata che derivi dal bilancio generale dello Stato »¹⁷⁹. Ciò non impedisce che una circolare del ministero, due anni più tardi, definisca l'ICN « ente parastatale »¹⁸⁰. Del resto, quando nel 1938-39 si tratterà di stabilire se l'ICN rientri o no tra gli enti che operano « nel campo della produzione » e svolgono « attività economica in regime di concorrenza », ciò che lo sottoporrebbe alle nuove norme sull'inquadramento sindacale degli enti pubblici economici, Beneduce scriverà al ministero delle Corporazioni insistendo questa volta sulla natura « privilegiata » dell'ente, che persegue « scopi che aderiscono intimamente a quelli che lo Stato persegue con la sua diretta attività »: attestandosi dunque su una linea assai diversa da quella del 1930¹⁸¹.

Anche il governo, alla fine degli anni Venti e poi nel decennio successivo, deve prendere atto a più riprese della situazione di stallo nella quale versano le conoscenze sugli enti pubblici in genere e su quelli parastatali in particolare. Un elenco di questi ultimi — scrivono gli uffici della Presidenza del consiglio nel 1931, ripetendo in pratica quanto già dichiarato due anni prima — non è possibile, « non avendo, com'è noto, né la dottrina, né la giurisprudenza ancora fissato in modo certo e inequivocabile gli elementi che confe-

nifesta quasi in ogni campo, ed il diritto positivo crea nuovi mezzi di intervento dello Stato in ambiti che fino a ieri erano nettamente privatistici, sottratti ad ogni possibilità d'intervento siffatto ». Cenni all'« amministrativizzazione del diritto privato » sono in A. DE CAPRARIIS, *Sull'elemento distintivo delle persone giuridiche*, in « Il Foro Italiano », LXIII (1938), fasc. I, pp. 764 ss., e in V. ANDRIOLI, *Caratteri giuridici*.. citata.

¹⁷⁹ AS ICN, fasc. 6, *Inquadramento sindacale 1938-39*, Beneduce al ministero delle Comunicazioni, direzione generale della Marina mercantile, Roma, febbraio 1930 (la lettera è conservata in archivio in due copie lievemente differenti).

¹⁸⁰ AS ICN, fasc. 22.5, ministero delle Comunicazioni ai Comandanti di porto, oggetto: « obbligazioni dell'ICN », Roma 22 febbraio 1932.

¹⁸¹ AS ICN, fasc. 6, *Inquadramento sindacale*... cit. In subordine, Beneduce aggiunge che, poiché l'ente « non ha un personale impiegatizio, giacché ha affidato la trattazione delle sue pratiche agli uffici del Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche », « ove si procedesse all'inquadramento sindacale dell'Istituto, mancherebbe tuttavia di fatto la pratica possibilità di una concreta applicazione delle norme che disciplinano i rapporti collettivi di lavoro ».

riscono a un ente il carattere di "parastatale" »¹⁸². Due indagini conoscitive promosse appunto dalla Presidenza vengono portate a termine nel 1927 e nel 1929; ma i risultati appaiono provvisori e largamente condizionati dai criteri difformi che i singoli ministeri utilizzano nella rilevazione. Secondo i dati raccolti nella prima inchiesta, la Presidenza esercita la vigilanza su 10 enti, il ministero degli Esteri su 1, quello dell'Interno su 2, quello delle Colonie su 2, il ministero delle Finanze su 6, quello della Guerra su 5, quello della Marina su 2, quello della Pubblica istruzione su 12, quello dei Lavori pubblici su 10, quello dell'Economia nazionale su 39 enti, dei quali però molti (come le cattedre ambulanti di agricoltura, per esempio) classificati per una unità nonostante la loro natura plurima¹⁸³.

La situazione di confusione nella quale versa la statistica degli enti, parastatali e non, è confermata nel 1929 (quando persino il ministro dell'Economia nazionale Martelli invoca alla Camera « un'opportuna revisione, per eliminare i superflui ed anche per infrenare l'esodo dalle pubbliche amministrazioni dei funzionari migliori, allettati dai forti stipendi » degli enti)¹⁸⁴.

¹⁸² ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931-33, 1.3.2/251.1; l'appunto del 1931, indirizzato al sottosegretario per le Ferrovie, riprende quasi integralmente il testo di un più ampio documento, redatto dal segretario capo della Presidenza Beer in risposta a una richiesta di chiarimenti della Croce Rossa italiana (*ibid.*, 1.3.2/251.2). In questo testo antecedente sono anche indicati gli enti che la Presidenza all'epoca considera « senza ombra di dubbio » parastatali: le RR. Scuole ed istituti di istruzione tecnico-professionale; il Comitato talassografico; l'ONC; l'INA, l'ENIT; la BNL; l'Istituto federale di credito per il risorgimento delle Venezie; l'Ente « L'Italica »; l'Ente autonomo « Forze idrauliche Adige-Garda », il Crediop, l'Istituto nazionale per l'esportazione; il Registro navale e aeronautico; l'Istituto agricolo e coloniale italiano; il Provveditorato al porto di Venezia; la Cassa nazionale assicurazioni sociali; la Cassa nazionale assicurazioni per gli infortuni sul lavoro; il Casellario centrale infortuni; il Consorzio autonomo del porto di Genova; l'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero; l'Opera nazionale per l'assistenza scolastica agli orfani di guerra.

¹⁸³ *Ibid.* Il dattiloscritto è intitolato *Elenco completo all'11 maggio 1927 degli Enti parastatali creati su proposta dei vari Ministeri*.

¹⁸⁴ AP, CAMERA, leg. XXVIII, 1^a sess., Discussioni, tornata dell'11 giugno 1929, p. 823. Martelli ammette che, mentre alcuni enti « rispondono, come ad esempio l'Istituto nazionale della Assicurazioni, la Cassa per le Assicurazioni Sociali, quella Infortuni, l'ENIT, l'AGIP e pochi altri, ad una effettiva esigenza della pubblica economia, altri costituiscono invece un duplicato intero o parziale delle funzioni dello Stato, e, pur essendo utili, determinano spesso interferenze nocive ». Un'analisi più ampia è svolta dalla Giunta generale del bilancio della Camera (sottogiunta Lavori pubblici, Economia nazionale, Comunicazioni e Corporazioni, relatore sul punto Giarratana), in AP, CAMERA, leg. XXVIII, sess. 1929, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 21 A e 21 bis-A. In questo documento, dopo una vivace denuncia dei disagi provocati dalla proliferazione degli enti (impossibilità di stabili controlli, dispendiosità, eccesso di personale e disparità di condizioni in confronto agli impiegati statali), si forniscono tre distinti elenchi di *Enti tutelati dal Ministero e non sussidiati*, di *Enti controllati dal Ministero e non sussidiati* e di *Enti*

L'indagine di quell'anno, promossa su pressioni del ministero delle Finanze, è tesa a conoscere: * a) le fonti d'entrata; b) l'ordinamento dei controlli; c) la consistenza patrimoniale * ed anche l'eventuale iscrizione delle spese nel conto generale del patrimonio dello Stato¹⁸⁵; caratteristica di questa nuova rilevazione, direttamente rivolta alle presidenze degli enti e non più ai ministeri vigilanti, è che essa si estende non solo agli « enti o istituti statali e parastatali » ma alle aziende autonome. I risultati, vero e proprio quadro d'insieme del * complesso di operazioni che lo Stato esegue in ciascun esercizio e delle variazioni che ne derivano sulla situazione patrimoniale di esso »¹⁸⁶, confluiscono poi, nel novembre successivo, nella *Relazione della Giunta generale del bilancio* della Camera, in un allegato appunto dedicato all'elenco di aziende autonome, enti, istituti * ed altri organismi aventi carattere statale e parastatale o nei quali lo Stato ha comunque una partecipazione finanziaria »¹⁸⁷.

Complessivamente gli enti, istituti o aziende autonome così censiti sono 89. Di essi sono vigilati, o direttamente soggetti alla Presidenza del consiglio 7; al ministero delle Finanze 19; a quello della Giustizia 1; a quello degli Esteri 1; alle Colonie 4; alla Pubblica istruzione 1; all'Interno 3; alle Comunicazioni 15; ai Lavori pubblici 7; alla Guerra 3; alla Marina 5; all'Economia nazionale 22; all'Aeronautica 1¹⁸⁸. Le forme del finanziamento sono varie: la più frequente è costituita dal contributo annuo conferito allo Stato, ma sovente questo è integrato dai proventi delle attività sociali, dalle oblazioni di enti e privati, dai redditi derivanti dal patrimonio dell'ente. In diversi casi le entrate hanno origine fiscale, derivando dall'importo di particolari tasse (per esempio l'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza della maternità ed infanzia usufruisce di proventi sull'imposta dei celibi e di un quarto della tassa comunale di soggiorno; l'Azienda di Stato per i servizi telefonici, oltre ai

sussidiati a carico del bilancio del Ministero (il ministero è quello dell'Economia nazionale, al quale si limita la rilevazione). Nella prima categoria risultano 22 enti (e società anonime « miste », giacché qui la differenza tra i due tipi non è rimarcata); nella seconda 11; nell'ultima 6 (cioè l'ENIT, l'ENPI, l'Ente serico, l'Istituto per l'esportazione, l'Azienda per il Parco nazionale del Gran Paradiso e di Abruzzo, l'AGIP).

¹⁸⁵ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931-33, 1.3.2/251.3. La lettera-questionario è del 26 giugno 1929.

¹⁸⁶ Così i relatori Magrini e Olivetti in AP, CAMERA, leg. XXVIII, sess. 1929, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 30, *Relazione della Giunta generale del bilancio sul rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1927-28*.

¹⁸⁷ *Ibid.*, *Allegato III*. Altra documentazione, sebbene più frammentata, in ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931-33, 1.3.2. citata.

¹⁸⁸ AP, CAMERA, leg. XXVIII, sess. 1929, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 30 citata.

canoni, ha diritto all'utilizzazione delle tasse sulle conversazioni interurbane e internazionali); tutti gli istituti di credito, infine, si reggono sui proventi della propria attività. Per quanto riguarda la consistenza patrimoniale, l'indagine consente di accertare che gran parte degli enti non figura nel conto generale del patrimonio dello Stato.

Il censimento del 1929, ovviamente, è ancora largamente incompleto. Lo ammetterà la stessa Giunta generale del bilancio l'anno successivo, sottolineando come esistano « Aziende Autonome, anche importantissime, la cui fisionomia è difficilmente definibile dal punto di vista giuridico, poiché esse fanno parte dell'uno o dell'altro Ministero, ma la loro gestione è completamente separata da quella dei Ministeri predetti, ed esse hanno un proprio bilancio ed un complesso di attività e passività patrimoniali completamente distinti dal bilancio e dal patrimonio dello Stato quali comunemente si intendono »¹⁸⁹.

« In realtà — aggiungono i due relatori, Olivetti e Geremicca — ciascuna azienda ha una sua particolare fisionomia corrispondente ai fini per cui è sorta e alle contingenze momentanee e alle tendenze prevalenti nel periodo in cui è stata costituita, ed è veramente difficile stabilire, caso per caso, dove cessa l'Amministrazione dello Stato per far luogo alla configurazione di enti giuridicamente distinti dallo Stato, dove comincia e dove finisce l'Azienda autonoma amministrativa separata, ma sostanzialmente e giuridicamente compenetrata nell'Amministrazione statale, e dove ci si trova ad istituzioni a sé stanti, con propria personalità e patrimonio proprio, completamente separati da quello dello Stato »¹⁹⁰.

Le preoccupazioni della Giunta, allarmata dalla disordinata proliferazione di enti « speciali », sorti « per provvedere a funzioni e servizi che rientrano nei compiti fondamentali dello Stato »¹⁹¹, corrispondono più generalmente

¹⁸⁹ *Ibid.*, n. 448 A, *Relazione della Giunta generale del bilancio sul rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1928-29*. Analogamente A.C. JEMOLO, *Organi dello Stato*, cit., p. 329.

¹⁹⁰ AP, CAMERA, leg. XXVIII, sess. 1929, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 448 A citata.

¹⁹¹ *Ibid.* « Vi sono funzioni compiute da questi Enti e Aziende — argomenta la relazione — che rientrano indubbiamente fra quelle connaturate alla natura stessa e agli scopi dello Stato e intimamente connesse alla sua organizzazione amministrativa; vi sono invece Enti ed Aziende che compiono funzioni le quali, pur essendo di natura pubblica, hanno essenzialmente un carattere industriale; ed altre, infine, ve ne sono in cui il carattere patrimoniale è assorbente, e lo scopo cui mirano, pur essendo in definitiva di interesse generale, non rientra specificamente nei compiti dello Stato, ma fa parte in generale di quell'attrezzatura produttiva del Paese, che di regola appartiene all'economia privata. La vostra Giunta non disconosce certo che tra l'una e l'altra categoria di istituti sia difficile stabilire una netta demarcazione; ma, nonostante ciò, è pur evidente che una differenza esiste ad es. nella natura, negli scopi e nelle funzioni tra l'Opera na-

alle reazioni di quanti vedono con timore la diffusione di un fenomeno difficilmente controllabile, che rischia di vanificare l'azione dei tradizionali centri di governo della spesa pubblica. Da questo punto di vista è comprensibile che, accanto al Parlamento (forse mosso da un impulso di residua difesa delle proprie prerogative), la spinta maggiore alla regolamentazione degli enti provenga dal ministero delle Finanze, sede naturale di quella burocrazia della cifra che più d'ogni altra sente da vicino la concorrenza della « seconda burocrazia » e i rischi che ne derivano per il controllo centralizzato dell'economia. Sono appunto le sollecitazioni del ministero di spesa, allarmato per l'« impiego di personale numericamente esuberante », per « l'uso di locali sproporzionati ai bisogni », per « il loro costoso arredamento » e soprattutto per il trattamento accordato al personale, a provocare nell'agosto 1927 la prima delle due indagini sugli enti, finalizzata soprattutto a verificare il « trattamento in genere del personale delle Opere nazionali e degli Enti parastatali »¹⁹², « nell'intento di svolgere, poi, opportuna azione per adeguarlo, ove risultasse superiore, a quello dei dipendenti statali, tenuto conto però delle diversità effettive e sostanziali del rapporto d'impiego e salve quelle eccezioni che potessero essere suffragate da speciali circostanze »¹⁹³. Le risposte dei ministri confermeranno che non soltanto esiste un'accertata situazione di disparità retributiva tra dipendenti degli enti ed impiegati dello Stato, ma che profondi squilibri caratterizzano al suo interno la stessa area degli enti e delle aziende autonome:

« Le indagini compiute da questa Amministrazione sugli enti parastatali sottoposti alla sua vigilanza — scrive il ministro dell'Economia nazionale Belluzzo, rispondendo nel settembre 1927 all'inchiesta della Presidenza — confermano l'ipotesi preveduta (...). L'eccesso di spese riscon-

zionale Maternità e Infanzia e le Ferrovie dello Stato e le Terme di Montecatini o di Recoaro. Ora il quesito si impone se non convenga allo Stato di sottoporre a revisione l'attuale situazione ».

¹⁹² ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931-33, 1.3.2/251.2 cit., dove cfr. la circolare della Presidenza 27 agosto 1927, n. 1993, nonché l'*Appunto per S.E. il Capo del Governo*, 9 settembre 1927. Da segnalare anche, *ibid.*, la « riservata » del ministero delle Finanze, 23 maggio 1927, nella quale si rileva l'ingente spesa degli enti, sia relativamente all'« impiego di personale numericamente esuberante », sia per « l'uso di locali sproporzionati ai bisogni » e per « il loro costoso arredamento » sia infine per il trattamento accordato dagli enti al personale. « Si è verificato — prosegue la nota — che taluni organismi di recente costituiti, cui sono state affidate funzioni già attribuite in tutto o in parte alle amministrazioni statali, hanno anche tratto — di regola — da queste, il relativo personale, il quale, continuando ad esplicare in genere le stesse funzioni, ha avuto modo, pel solo fatto della trasformazione delle cennate amministrazioni in enti parastatali, di ottenere un trattamento senza confronti migliore di quello già goduto ».

¹⁹³ *Ibid.*, *Appunto...* citata.

trato in tali enti debbesi anche al trattamento economico, sovente eccessivamente largo, fatto al personale da essi assunto in servizio. E tale carico appare soprattutto eccessivo, se lo si confronta con il trattamento corrisposto dallo Stato al proprio personale. Ma le disposizioni attualmente in vigore non danno facoltà di intervenire, per contenere siffatti oneri entro la misura del ragionevole. La potestà di vigilanza conferita all'Amministrazione non esclude l'autonomia di tali enti. Le piante organiche da essi deliberate, anche quando esistono, non vengono preventivamente sottoposte all'approvazione governativa. Né a tale approvazione sono soggetti gli stipendi e le altre indennità, di volta in volta assegnati ai funzionari ed agli impiegati presi in servizio »¹⁹⁴.

Sulla scorta di queste constatazioni, Belluzzo avanza la proposta di « aposite disposizioni che disciplinino l'intera materia con uniformità di criteri »¹⁹⁵, ma non sempre dagli altri dicasteri giungono risposte del medesimo tenore. Per la maggior parte, infatti, i ministeri interpellati si limitano a fornire i dati sugli enti sottoposti alla rispettiva vigilanza, senza aggiungere proposte¹⁹⁶. Qualcuno anzi, come il ministro dei Lavori pubblici Giuriati, pur confermando che « in realtà alcuni degli Enti parastatali in parola usano verso il proprio personale un trattamento più vantaggioso di quello che lo Stato concede ai propri dipendenti »¹⁹⁷, non esita a farsi portavoce delle contrapposte ragioni delle burocrazie degli enti:

« A tal riguardo, però — scrive —, i medesimi Enti interessati mi hanno prospettato la impossibilità, o quanto meno la inopportunità di apportare qualsiasi riduzione nei riguardi degli assegni determinati in favore del proprio personale, e ciò in considerazione non solo della natura speciale degli Enti stessi, cui sono devoluti compiti di carattere industriale e tecnico, che richiedono un'organizzazione diversa da quella delle pubbliche amministrazioni; ma anche in considerazione del fatto che il personale degli Enti parastatali non gode di vari benefici (riduzioni ferroviarie, pensioni ecc.) che sono, invece, concessi agli impiegati dello Stato »¹⁹⁸.

È forse anche in ragione di questo dissenso interno allo stesso governo, dietro il quale si intravede il collegamento tra ministeri « industriali » e « seconda burocrazia », che lo schema di provvedimento formalizzato nel 1928 da Belluzzo allo scopo di « stabilire l'intervento del Governo nella determinazione delle piante organiche e del trattamento giuridico ed economico dei

¹⁹⁴ *Ibid.*, dal ministero dell'Economia nazionale alla Presidenza del consiglio, 3 settembre 1927.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ *Ibid.*: cfr. le risposte del ministero degli Esteri (26 ottobre 1927, sull'Istituto Luce), di quello delle Colonie (28 ottobre), di quello delle Comunicazioni (12 novembre, sul Consorzio autonomo del Porto di Genova), di quello della Marina (10 dicembre, su Comitato talassografico e Opera nazionale di patronato per le navi scuola) e, con molto ritardo (20 marzo 1928, sull'Ente acquedotto pugliese) del ministero dei Lavori pubblici.

¹⁹⁷ *Ibid.*, dal ministero dei Lavori pubblici alla Presidenza del consiglio, 22 febbraio 1928.

¹⁹⁸ *Ibidem*

personali di tutti gli Enti parastatali »¹⁹⁹ viene provvisoriamente accantonato. Succeduto Martelli a Belluzzo, nel luglio 1928, il nuovo ministro dell'Economia nazionale ripropone però la stessa linea del predecessore, questa volta nell'ambito di una rinnovata campagna per il pareggio del bilancio ispirata dal titolare delle Finanze Mosconi e dal ragioniere generale dello Stato De Bellis²⁰⁰.

« La disparità di trattamento — scrive Martelli in un appunto per la Presidenza del consiglio — ha determinato e determina sempre più uno stato di disagio morale. I funzionari dipendenti dallo Stato vedono spesso i colleghi, di grado inferiore e di inferiore valore, da essi per giunta controllati, percepire, presso gli enti parastatali suddetti, stipendi e propine che duplicano e triplicano non di rado quelle loro assegnate (...). Ma il danno più grave e preoccupante che da tale inadeguamento deriva, è l'esodo continuo e impressionante di funzionari ottimi, i quali abbandonano l'amministrazione dello Stato per collocarsi negli enti parastatali. Non si esagera dichiarando che la compagine burocratica ed il finanziamento dei pubblici servizi ne rimangono fortemente perturbati »²⁰¹.

La proposta che Martelli fa seguire a questa sua sconsolata analisi si articola in due punti: bloccare gli stipendi degli enti al tetto mensile di 4.000 lire; consentire eventuali altre integrazioni solo « nella forma di gratificazione e di percentuale agli utili, sistema che meglio si adatta ai servizi tecnici ed a quelli aventi carattere industriale e commerciale »²⁰². Sia pure solo indirettamente, la spinta all'uniformità retributiva sfocia in questo caso nella richiesta di una ristrutturazione del lavoro con l'adozione di precisi incentivi in relazione alla produttività individuale.

Nello stesso periodo, poco prima della seconda inchiesta sugli enti promossa dalla Presidenza del consiglio, anche al ministero delle Finanze si lavora per redigere un nuovo schema di provvedimento volto a disciplinare enti parastatali e opere nazionali²⁰³. Evidentemente insoddisfatto delle informazioni raccolte nel 1927, il nuovo titolare del dicastero finanziario Mosconi stabilisce che tutti i funzionari della sua amministrazione presenti nei consigli di amministrazione o nei collegi sindacali degli enti « comunichino almeno semestralmente un rapporto corredato della situazione contabile degli Enti stes-

¹⁹⁹ *Ibid.*, dal ministero dell'Economia nazionale alla Presidenza del consiglio, 29 febbraio 1928.

²⁰⁰ Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il duce*, I, *Gli anni del consenso...* cit., p. 135.

²⁰¹ ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931-33, 1.3.2 cit., s.d., intestato « Trattamento economico del personale dipendente degli enti parastatali ».

²⁰² *Ibidem.*

²⁰³ *Ibid.* Con una nota del 15 settembre 1927 la Presidenza del consiglio aveva frattanto dato incarico al ministero delle Finanze di predisporre un provvedimento in materia.

si »²⁰⁴: « per quelli di tali Enti presso i quali non siano rappresentanti dell'Amministrazione finanziaria — aggiunge la nota ministeriale —, la stessa comunicazione dovrà essere fatta dai rappresentanti delle altre Amministrazioni dello Stato »²⁰⁵.

Il 16 maggio 1928 Mosconi sottopone alla Presidenza del consiglio il testo delle nuove norme sugli enti elaborate dagli esperti del suo ministero²⁰⁶. Ma le divergenze in seno al governo non sono evidentemente appianate, se è vero che ancora nel luglio 1929 una « riservata » dello stesso Mosconi dovrà prendere atto degli « ostacoli e le resistenze che si frappongono, dalle amministrazioni interessate, all'attuazione delle direttive » in questione: « ostacoli e resistenze — aggiunge la nota — che, com'è occorso rilevare, s'incontrano anche in sede di esame di provvedimenti di riordinamento e di riorganizzazione degli Enti, da parte dei Ministri proponenti, i quali, se consentono, in via di principio, sulla necessità di ricondurre tali Enti ad una più rigorosa parsimonia nelle spese, in concreto però resistono, caso per caso, alle richieste della Finanza rivolte a quel fine »²⁰⁷.

In realtà lo sfogo di Mosconi rivela una situazione assai più complessa di quanto non dica il facile schema della contrapposizione tra « prima » e « seconda burocrazia ». L'amministrazione « parallela » degli enti è cresciuta, sì, al di fuori dell'apparato tradizionale dello Stato e spesso con esso in diretta concorrenza, ma ha conservato con i ministeri profondi anche se invisibili legami. Attraversano questa vicenda almeno tre ordini di contraddizioni: il conflitto latente tra burocrazie « tecniche » e di gestione, legate ai compiti « industriali » dello Stato, e burocrazie del controllo (un contrasto che già covava come si è visto nell'amministrazione per ministeri, e che ora si ripresenta come contrapposizione esplicita tra i due sistemi amministrativi, quello mi-

²⁰⁴ *Ibid.*, 1.3.2/251.3, *Circolare del Ministero delle Finanze a tutti i ministeri*, 10 dicembre 1928.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Il testo, trasmesso dalla Finanza alla Presidenza con lettera n. 106.423 del 16 maggio 1928, è probabilmente quello ora conservato *ibidem*.

²⁰⁷ *Ibid.*, dal ministero delle Finanze alla Presidenza del consiglio, 22 luglio 1929. Una precedente comunicazione della Presidenza al ministro Mosconi rendeva noto (il 7 settembre 1928) che lo schema di provvedimento sugli enti parastatali « è tuttora allo studio, attendendosi proposte, in merito, dal Ministero delle Corporazioni »: anche il laborioso procedimento col quale infine si giungerà a tradurre il testo originale in un provvedimento di legge è sintomatico della complessa mediazione che la segreteria della Presidenza e Mussolini in persona debbono mettere in atto per conciliare tra loro le varie istanze rappresentate dalle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento. Lungi dal procedere autoritariamente dall'alto, la decisione finale, almeno in questi casi, è il frutto di un'articolata e lunga elaborazione, che deve tenere conto di tutti gli interessi in campo.

nisteriale e quello degli enti pubblici); le gelosie tra amministrazioni vigilanti, ciò che spiega la ritrosia di alcuni ministeri a consentire che sia il dicastero finanziario, attraverso una ferrea centralizzazione dei controlli sulla spesa degli enti, a determinare in definitiva i concreti indirizzi politico-amministrativi; l'oggettivo contrapporsi, specie con la crisi della Quota Novanta, dell'obiettivo supremo del pareggio del bilancio alla tendenza da parte del fascismo (e di quella parte della dirigenza degli enti che di esso si fa portavoce) a concepire la presenza dello Stato nella società nei termini di una disinibita politica degli investimenti pubblici.

In questo difficile contesto, le ambizioni razionalizzatrici del ministero delle Finanze debbono inevitabilmente segnare il passo. Si riproporranno tuttavia con forza ancora alla fine del 1929, quando l'intera materia è oggetto per la seconda volta dell'attenzione della Presidenza del consiglio. Con una circolare del 27 novembre Mussolini constata con crudezza il fallimento delle iniziative precedenti: « Mentre mi riservo di promuovere provvedimenti anche di carattere legislativo diretti a disciplinare la materia in modo uniforme e generale — è la sua conclusione —, è indispensabile intanto che le EE.LL. non trascurino nessuna occasione per attuare le direttive segnalate con le precedenti circolari »²⁸⁸. Tra le risposte più sollecite, quella del ministro delle Corporazioni Bottai allega uno schema di provvedimento « inteso a disciplinare in modo uniforme e generale la materia », conferendo più penetranti poteri di controllo ai ministeri vigilanti²⁸⁹.

Frattanto anche il testo predisposto nel 1928 dal ministero delle Finanze

²⁸⁸ *Ibid.*, Circolare ai ministri del 27 novembre 1928, firmata da Mussolini: « Non risulta che l'azione finora spiegata, per il raggiungimento di quelle finalità, abbia dato i risultati desiderati, ché anzi, successivamente, in sede di regolamenti in materie di organici e di emolumenti al personale, l'attuazione delle direttive accennate ha incontrato gravi ostacoli ».

²⁸⁹ *Ibid.*, dal ministero delle Corporazioni al capo del governo, 7 dicembre 1929. Il progetto Bottai consta di cinque articoli: nel primo si sancisce l'obbligo per enti parastatali e opere nazionali di « fissare il trattamento giuridico ed economico del proprio personale, mediante appositi regolamenti soggetti all'approvazione governativa »; l'art. 2 stabilisce che un successivo provvedimento indicherà quali siano gli enti interessati; l'art. 3 dispone « la revisione di eventuali regolamenti ed organici già compilati, anche se ratificati »; l'art. 4 « fa riserva delle ulteriori norme che si riterranno necessarie per regolare, in relazione ai nuovi criteri, i rapporti ora esistenti fra gli Enti ed il relativo personale ». Infine, « ad evitare ragioni di equivoci, si dispone esplicitamente — art. 5 — che il Decreto non si applica a quegli Enti pubblici che non sono parastatali, e per i quali vigono già altre disposizioni in materia, e cioè le Province, i Comuni, le Istituzioni di beneficenza e le Associazioni sindacali ». Lo schema Bottai sarà accantonato perché probabilmente superato da quello preparato dal ministero delle Finanze, ma è significativo di come, nella pratica amministrativa, il ministero delle Corporazioni rivendichi in questo campo una sua autonoma iniziativa.

conclude il suo lungo *iter* istruttorio. Un appunto per il capo del governo del 20 dicembre 1929 ne riassume così i contenuti:

« 1) Si fa obbligo a tutti gli Enti Parastatali, Opere Nazionali, ed in genere a tutti gli Istituti di diritto pubblico sottoposti a tutela dello Stato, od al cui mantenimento lo Stato concorra con contributi di carattere continuativo, nonché alle aziende direttamente dipendenti dagli enti medesimi di disciplinare con apposito regolamento gli organici del personale ed il trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale stesso;

2) Si sancisce il principio che la disciplina anzidetta deve, di regola, uniformarsi alle norme concernenti il trattamento del personale statale avente analoghe attribuzioni;

3) Si stabilisce che il regolamento di cui sopra deve essere approvato con decreto dell'E.V. quale Capo del Governo, di concerto col Ministro delle Finanze, e su proposta del Ministro cui sia deferita la vigilanza dell'ente cui il regolamento si riferisce;

4) Si fissa il termine di tre mesi dalla pubblicazione della legge perché gli enti esistenti si uniformino alle disposizioni suaccennate, e si fa obbligo agli enti di nuova costituzione di presentare il regolamento entro tre mesi dalla loro istituzione;

5) Si stabilisce che le accennate norme si applicano anche alle Società Anonime il cui capitale sia costituito, almeno per la metà del suo importo, con la partecipazione dello Stato »²¹⁰.

L'elaborazione del decreto, però, viene a coincidere con la preparazione di un provvedimento di portata più generale (il r.d.l. 20 novembre 1930, n. 1491), col quale si intende procedere alla riduzione generalizzata degli stipendi e degli altri emolumenti dei dipendenti dello Stato e del personale di enti ed opere nazionali. Tra l'altro il nuovo testo di legge fa obbligo di procedere alla revisione delle tabelle organiche e dei trattamenti di attività e di quiescenza, nonché delle norme concernenti il personale degli enti e istituti sottoposti a vigilanza o tutela statale, ciò che in pratica realizza uno dei punti cruciali dello schema elaborato dal ministero delle Finanze e sembra segnare l'affermazione definitiva di quella linea razionalizzatrice che aveva rappresentato per oltre un triennio l'obiettivo del governo²¹¹.

L'applicazione del decreto legge del 1930, tuttavia, si rivelerà negli anni successivi tutt'altro che facile, se è vero che ancora quattro anni più tardi, nonostante la proroga concessa nel 1933, « tale revisione non è stata (...) ultimata, sia per il cospicuo numero degli Enti suddetti, sia perché ciascuno di essi ha una particolare struttura giuridica ed organica e peculiari necessità con relazione alle proprie finalità, ciò che rende particolarmente difficili e

²¹⁰ *Ibid.*, *Appunto per il Capo del Governo*, 20 dicembre 1929. Lo schema originariamente proposto dalle Finanze conteneva anche una norma volta ad impedire l'assunzione in enti parastatali per un periodo di almeno tre anni di personale già dipendente dalle amministrazioni statali: ma la norma sarà lasciata cadere, perché in contrasto « coi principi generali del diritto ».

²¹¹ R.d.l. 20 novembre 1930, n. 1491. All'art. 1 si prevede la riduzione del 12% degli stipendi fissati con l. 27 giugno 1929, n. 1047.

complicati gli accertamenti»²¹². Il primo tentativo di ricondurre l'entificazione sotto il controllo della burocrazia ministeriale, dunque, sostanzialmente fallisce. La varietà delle forme organizzative, la natura degli interessi coinvolti nel sistema degli enti, la rispondenza tra gruppi sociali ed equilibri complessivi del regime che gli enti spesso garantiscono sono tali da non lasciarsi più ridurre alle dimensioni dell'amministrazione tradizionale e alle sue regole di funzionamento.

7. — *Due modelli di amministrazione*. Un bilancio dell'esperienza degli enti pubblici e delle società a partecipazione azionaria dello Stato nel decennio 1919-29 non può prescindere da almeno due considerazioni: 1) il decennio in esame si chiude proprio alle soglie degli anni Trenta, cioè dell'epoca in cui la vicenda dell'entificazione si identificherà ormai senza più soluzione di continuità con la nascita dello Stato imprenditore (segnata in particolare dalla costituzione dell'IMI nel 1931 e dell'IRI due anni più tardi)²¹³; 2) i modelli organizzativi messi a punto nel periodo 1919-29 saranno tuttavia il pun-

²¹² Per la proroga cfr. r.d.l. 29 luglio 1933, n. 1001, art. 5. Per la disapplicazione, ACS, *Pres. Cons., Gab., Atti*, 1931-33, 1.3.2/251.2 cit., *Relazione al Consiglio dei Ministri*, s.d. Nella seconda parte di questo documento, di fronte alle difficoltà di regolare globalmente la materia, si propone « una norma che conferisca la facoltà alla Finanza di disporre, d'intesa con la Presidenza del consiglio dei ministri, interventi saltuari presso gli enti predetti, per accertare che i trattamenti del personale siano assegnati in conformità ai criteri stabiliti e per promuovere, ove occorra, le necessarie revisioni ». La proposta suscita però una durissima reazione da parte dei vari ministeri (specialmente quelli dell'Interno, dell'Agricoltura e delle Corporazioni), che denunciano « le ingerenze della Finanza » in materia di propria esclusiva competenza. Benché il ministro delle Finanze faccia presente che « l'intervento non riguarderebbe comunque l'assetto e l'andamento dei servizi, essendo limitato al solo trattamento del personale, per il quale la Finanza ha specifica e particolare competenza », le resistenze sono tali da impedire la concretizzazione dei controlli.

²¹³ Sull'IMI e sull'IRI cfr. E. CIANCI, *Nascita... cit.*; *Banca e società nell'Italia contemporanea. Il caso dell'IMI*, Bari 1977; B. AMOROSO.O.J. OLSEN, *Lo Stato imprenditore*, Bari 1978; *Industria e banche nella grande crisi. 1929-1934*, a cura di G. TONIOLO, Milano 1978; V. CASTRONOVO, *L'industria siderurgica e il piano di coordinamento dell'IRI (1936-1939)*, in « Ricerche storiche », VII (1978), pp. 163 ss.; Alberto Beneduce e l'economia italiana... cit.; L. AVAGLIANO, *Stato e imprenditori in Italia. Le origini dell'IRI*, Salerno 1980; *Banca e industria fra le due guerre. Atti del convegno conclusivo della ricerca promossa dal Banco di Roma in occasione del suo primo centenario*, Bologna 1981; *Banca e industria fra le due guerre*, 2 voll., Bologna 1981; F. CESARINI, *Alle origini del credito industriale. L'IMI negli anni '30*, Bologna 1982; P. SARACENO, *Lo Stato e il rapporto Banca-Industria nella formazione dell'industria italiana*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXXII (1982), n. 1, pp. 3 ss.; S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni Trenta*, in *Le istituzioni finanziarie degli anni Trenta nell'Europa continentale*, Bologna 1982.

to di riferimento per quello che Sabino Cassese ha definito il primo esperimento di pianificazione economica in Italia. Come è stato osservato, dietro la nascita dei grandi enti pubblici economici dei primi anni Trenta agisce la « cultura dell'intervento pubblico » maturata negli anni di Nitti e nelle esperienze del primo dopoguerra²¹⁴: « l'idea di uno Stato che opera in grande, dotandosi all'occorrenza di mezzi alternativi a quelli fiscali e sfruttando in proprio le possibilità del mercato ». La coscienza del ruolo dello Stato, della sua autonomia e delle potenzialità della sua azione in termini di iniziativa economica appartengono già, almeno *in nuce*, alla sensibilità delle élites cresciute nell'amministrazione liberale, prima e dopo la guerra mondiale. Ugualmente da quelle radici, assai più che da un'autonoma elaborazione fascista in termini di cultura amministrativa, derivano la critica al funzionarismo e l'antiburocratismo di fondo dominanti negli enti pubblici economici degli anni Trenta.

Questa linea interpretativa, valida nel complesso come chiave di lettura dell'entificazione (almeno nel decennio 1919-29 e forse sino al periodo contrassegnato dall'economia autarchica), richiede tuttavia qualche ulteriore articolazione: l'esperienza degli enti di credito, e prima ancora di quelli assicurativi, è diversa da quella degli istituti di previdenza, dei grandi organismi nazionali preposti all'assistenza, all'organizzazione del tempo libero, alla propaganda di regime. Nei primi, ad esempio, i gruppi dirigenti sono in prevalenza di estrazione prefascista, conservano una notevole impermeabilità alle spinte verso la politicizzazione, mantengono al proprio interno, per tutto il ventennio, una notevole coesione culturale, riflessa in comportamenti e scelte di fondo assai coerenti. I modelli organizzativi tendono a riprodurre i criteri di fondo già sperimentati con la creazione dell'INA: ridotte dimensioni, agilità funzionale, personale selezionato con criteri « industriali », logica del profitto come specifica ideologia aziendale.

Diversa la situazione per gli enti di altra natura, specialmente quelli più direttamente collegati alle esigenze di costruzione del consenso tipiche del regime di massa: essi presentano in genere una struttura più corporata, i loro gruppi dirigenti sono di estrazione politica, il personale è selezionato secondo criteri « fascisti » (come la pubblicistica interna di questi enti continuamente ribadisce). Attraverso le opere nazionali e gli enti un personale altrimenti escluso dalla concreta gestione del potere (sindacalisti, organizzatori di cooperative, propagandisti del regime, giornalisti, « fascisti della prima ora », tecnici del-

²¹⁴ F. BONELLI, *Alberto Beneduce, il credito industriale e l'origine dell'IRI*, in *Alberto Beneduce e l'economia italiana*, cit., pp. 71 e seguenti.

²¹⁵ *Ibidem*.

l'agricoltura e dell'industria, esponenti di interessi periferici ecc.) trova una sua stabile collocazione nel sistema politico-economico.

Nel primo caso (quello degli enti promossi dai « nittiani », per esempio) si attiva un circuito di comunicazione e di decisione in gran parte « privato », che collega tra loro uomini legati, più che dall'adesione al fascismo, da una biografia comune e da una sostanziale identità di interessi e di visione del mondo²¹⁶. Spesso — bisogna notare — i *leaders* dei grandi enti pubblici sono anche, come capita al più influente di loro, Alberto Beneduce, i dirigenti di grandi aziende del capitalismo privato: circostanza che allarga il circuito sino a farne uno dei luoghi nei quali si elabora la strategia economica capitalistica.

Nel secondo caso, negli enti cioè preposti all'organizzazione in varie forme del consenso, ciò che emerge è l'esistenza di un'area di gestione del potere in gran parte sconosciuta allo Stato liberale e nella quale il fascismo crea una figura inedita di professionista della mediazione politica²¹⁷.

La capacità delle *élites* ex-nittiane, nonostante la loro ristrettezza numerica e l'ipoteca ingombrante rappresentata dal loro passato politico, di resistere per tutto il ventennio alle iniziative « normalizzatrici » delle burocrazie tradizionali dello Stato si spiega anche tenendo presente il corposo retroterra degli enti più « fascisti ». La competenza tecnica e la padronanza delle nuove strategie dei pubblici poteri negli anni Venti e Trenta probabilmente non basterebbero, se i pochi esponenti del *brain trust* che nel 1933 darà vita all'IRI non potessero contare sull'alleanza di compagni di strada certamente estranei al loro progetto di politica economica e finanziaria, ma tuttavia capaci di mettere in campo contro la spinta unificatrice del ministero delle Finanze una rete di relazioni di potere e di influenze politico-sindacali. Quando la minaccia all'autonomia degli enti e alla loro libertà di manovra si fa più stringente, e si profila l'eventualità di un loro graduale riassorbimento nell'orbita e sotto il diretto controllo delle burocrazie ministeriali, sono appunto gli esponenti della « seconda burocrazia » più legati alla prospettiva corporativista (gli organizzatori del consenso e della propaganda, non i tecnici della finanza) i protagonisti della resistenza e della reazione.

L'episodio forse più emblematico del contrasto tra le due burocrazie cade al di fuori dei limiti cronologici di questa ricostruzione, alla fine degli anni Trenta, quando viene revocato il divieto di inquadramento sindacale per

²¹⁶ S. CASSESE, *Il controllo delle partecipazioni statali*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXX (1980), n. 4, p. 1222.

²¹⁷ Sul punto cfr. le notazioni di P. POMBENI, *Demagogia e tirannide...* cit., sul ruolo del PNF nel regime; gran parte di quelle osservazioni possono forse essere estese anche al sistema degli enti più legati al partito.

gli enti pubblici del credito e dell'assicurazione, nonché per tutti gli enti « di carattere economico »²¹⁸. La legislazione del 1926, infatti, ha assimilato i dipendenti degli enti pubblici a quelli dell'amministrazione statale, vietando espressamente l'inquadramento sindacale sia degli enti che dei loro dipendenti²¹⁹; poi però, nel 1934, il testo definitivo delle *Norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro* (il r.d. 21 maggio 1934, n. 1073) dispone che siano decise da tribunali e pretori le controversie « concernenti rapporti di lavoro di dipendenti da enti pubblici », distinguendo così tra *rapporti di lavoro* (sottoposti al giudizio della magistratura del lavoro) e *rapporti d'impiego* (soggetti al giudice amministrativo). Ciò riapre implicitamente il problema dell'inquadramento sindacale, perché, come nota acutamente Gaetano Azzariti, allora capo dell'ufficio legislativo del guardasigilli, non è più possibile per la giurisprudenza adottare « una nozione assai larga del pubblico impiego, in modo da considerare praticamente come deferiti alla competenza degli organi della giustizia amministrativa i ricorsi concernenti tutti i dipendenti di enti pubblici »²²⁰.

Si profila così un indirizzo legislativo, revisionista nei confronti delle posizioni del 1926, che culminerà, tra il 1936-37 e l'anno successivo, nella marcata tendenza ad estendere l'area dell'inquadramento sindacale, ciò che induce « sia pure con molte esitazioni e contraddizioni, a riconoscere una piena trasformazione del rapporto stesso e la sua assimilazione al rapporto di lavoro privato »²²¹. La svolta, tuttavia, non mancherà di suscitare resistenze. La cultura giuridica più tradizionale, che coincide del resto con gli orientamenti

²¹⁸ Sul tema cfr. la ricostruzione di V. CASSI, *L'inquadramento sindacale degli enti pubblici...* cit.: il problema — avverte Cassi — passa attraverso varie fasi. La legge 3 aprile 1926 e il relativo decreto di attuazione 1 luglio 1926 prevedono un divieto dell'inquadramento per i dipendenti degli enti pubblici, al pari degli impiegati statali; il r.d.l. 15 febbraio 1937, n. 316 (preceduto e strettamente connesso al r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375) dispone invece all'art. 1 l'abrogazione del divieto nei riguardi del Banco di Napoli e di quello di Sicilia; per gli altri istituti di credito — eccettuata la Banca d'Italia e le Casse di risparmio — il divieto cade dopo un decreto del ministero delle Corporazioni che a ciò autorizzi. Con l. 16 giugno 1938, infine, viene abrogato anche per tutti quegli enti che svolgano attività economica.

²¹⁹ R.d. 1 luglio 1926, n. 1130, art. 3. Per un commento tra i tanti, cfr. P. GASPARRI, *Il regolamento intersindacale degli enti pubblici*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXX (1938), I, pp. 390 e seguenti.

²²⁰ G. AZZARITI, *Il personale degli enti pubblici e le controversie di lavoro*, in « Il diritto del lavoro », IX (1935), I, p. 136; ma dello stesso autore cfr. anche *Le controversie concernenti rapporti di lavoro di dipendenti da enti pubblici*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXVI (1934), I, pp. 377 e seguenti.

²²¹ A. ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego. Pluralismo giuridico, separazione degli ordinamenti e forme di comunicazione*. Milano 1982, p. 23.

della burocrazia statale e in larga misura, a sua volta, ne influenza le reazioni (basterebbe valutare il peso del Consiglio di Stato, vero *trait d'union* tra cultura giuridico-accademica e cultura dell'amministrazione)²²², sottopone le leggi degli ultimi anni Trenta ad una critica serrata:

« Purtroppo — scrive De Francesco sulla « Rivista di diritto pubblico » — i tentativi che il diritto positivo va attuando in Italia per un regime speciale rispetto a certe persone giuridiche pubbliche, si dirigono a derogare proprio da quei principi della pubblica amministrazione che non dovrebbero essere in ogni caso vulnerati! »²²³.

E Oreste Ranelletti, riprendendo lo stesso tema appena un anno più tardi, aggiunge che « nello svolgimento (...) della nostra legislazione il senso dell'essenzialità e del peso di questi principi si è venuto in larghi tratti perdendo », sicché non resta che auspicare un ritorno alla linea legislativa del 1926 e l'abbandono del nuovo indirizzo²²⁴. Ne deriva la difesa della competenza

²²² Cfr. in particolare C. ZOLI, *Cenni biografici* ...cit. La rappresentatività del Consiglio di Stato quale organo di comunicazione tra giuristi-accademici e alta dirigenza amministrativa appare evidente quando si guardi alla sua composizione. In particolare, nel 1931 l'organo è presieduto da Santi Romano e annovera come presidenti di sezione Alberto Pironti, Roberto De Vito, Adolfo Berio, Luigi Cristofanetti, Michele Cagnetta e Antonio Mosconi. Cfr. anche G. PALEOLOGO, *Il Consiglio di Stato italiano: struttura e funzioni*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XVII (1966), pp. 303 ss. (soprattutto la prima parte del saggio, dedicata agli svolgimenti storici) e F. COCOZZA, *Santi Romano Presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e spunti problematici*, *ibid.*, XXVIII (1977), pp. 1231 e seguenti.

²²³ G.M. DE FRANCESCO, *Il regime delle persone giuridiche pubbliche e le tendenze attuali della nostra legislazione positiva*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXIX (1937), I, pp. 898 ss. De Francesco aggiunge, a legittimare la propria tesi da un punto di vista anche politico, che il nuovo indirizzo « non solo contrasta con la stessa nozione fondamentale di amministrazione pubblica, ma contrasta con l'idea informatrice della concezione fascista dei poteri statuali. Ed infatti riferire il rapporto d'impiego al contratto collettivo, significa presupporre, anche per gli enti che partecipano all'amministrazione pubblica, il principio della parità tra l'ente e il personale dipendente. Ora, ammettere tale parità significa negare la supremazia degli enti pubblici minori, che partecipano della supremazia statale ». Il rischio che si corre è di provocare dunque « una contrapposizione al posto di quella necessaria e feconda subordinazione, che è stata sempre nei fini e nelle preoccupazioni lungimiranti del legislatore fascista »: qui la compresenza nel fascismo-regime di due diversi modelli di amministrazione, l'uno privatistico e contrattualista, l'altro irrigidito nella difesa della supremazia gerarchica come principio guida dell'amministrazione, appare in particolare evidenza.

²²⁴ O. RANELLETTI, *L'inquadramento sindacale degli enti di credito di diritto pubblico e delle casse di risparmio*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXX (1938), I, pp. 6 ss. (la cit. è tolta dalla p. 10). Lo stesso Ranelletti riprende poi molte argomentazioni di questo saggio (anche in forma letterale) in *L'inquadramento sindacale degli enti di diritto pubblico di carattere economico e i limiti della sua applicazione*, in « Jus », I (1940), pp. 5 ss. Sulle posizioni della dottrina dominante (della quale Ranelletti è uno dei principali esponenti) cfr. A. ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi...* cit., pp. 37-38.

del giudice amministrativo e la collocazione del rapporto d'impiego degli enti nell'area della normazione pubblica: uno sviluppo coerente, che riprende ed attualizza le posizioni espresse da Ranalletti già nel dopoguerra (specie quelle contrarie al sindacalismo nella pubblica amministrazione)²²⁵ e fa proprie le conclusioni cui erano giunti nel 1934-35 (di fronte alla distinzione tra rapporto di lavoro e rapporto d'impiego negli enti pubblici) quei giuristi che — come scrivevano polemicamente all'epoca Gaetano Azzariti e Giovanni Brunetti — rivendicavano la competenza del Consiglio di Stato, « organo al quale appartengono »²²⁶.

La replica a queste posizioni viene dagli studiosi più legati al progetto corporativo, come Azzariti appunto, o come il presidente della Corte di Cassazione Mariano D'Amelio²²⁷, o come Giuseppe Landi, che nel 1938 si impegna in una polemica diretta contro l'impostazione di Ranalletti e dei « tradizionalisti »: « il Ranalletti — scrive — (...) adopera una fraseologia di sapore demagogico antisindacale non del tutto intonata ai tempi nuovi », ignora « la costruzione corporativa », ragiona « come se non esistesse — almeno dalla Carta del lavoro in poi — una « costruzione sociale fascista »²²⁸. Sulla « Rivista del lavoro », uno degli organi dei corporativisti, anche Mariano Pierro, con l'autorità che gli deriva dall'essere alto funzionario del ministero delle

²²⁵ Cfr. soprattutto l'importante articolo su *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione*, in « Rivista di diritto pubblico », XII (1920), I, pp. 442 ss. In proposito è da vedere M. RUSCIANO, *L'impiego...* cit., p. 84 in nota.

²²⁶ G. AZZARITI, *Il personale...* cit., pp. 137-138, G. BRUNETTI, *La competenza nelle controversie dei prestatori d'opera dei dipendenti da Enti pubblici*, ovvero, della disposizione della neve, in « La Giustizia del lavoro », VI (1935), pp. 429 ss.: in quest'ultimo articolo sono esplicitamente contestati quegli autori che tengono ferma la definizione di pubblici impiegati anche per i dipendenti degli enti pubblici (in particolare D. FAGGELLA, *La competenza nelle controversie in tema di pubblico impiego*, in « Giurisprudenza italiana », LXXXVII (1935), parte IV, pp. 11-30; M. LA TORRE, *Le nuove norme sulle controversie del lavoro e gli impiegati pubblici*, in « Foro amministrativo », IX (1934), n. 9-10; G. CORSO, *Questioni di competenza su rapporti di lavoro e di pubblico impiego*, in « Manuale Astengo », a. 73, n. 10, ottobre 1934, pp. 325-328, e a. 73, n. 11, novembre 1934, pp. 361-367; L. PICCARDI, *Limiti di competenza fra la giurisdizione amministrativa, il giudice del lavoro e gli organi ordinari dell'autorità giudiziaria*, in « Rivista amministrativa del Regno », LXXXVI (1935), pp. 3 e seguenti.

²²⁷ L'articolo di D'Amelio, richiamato anche da Azzariti, è in « Monitore dei tribunali » LXXIII (1934), p. 721 (*Sull'art. 1 delle norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro*). Una più ampia bibliografia su tutto il dibattito è in M. RUSCIANO, *L'impiego...* cit., pp. 111 e seguenti.

²²⁸ G. LANDI, *Enti pubblici e aziende di interesse nazionale nella economia corporativa*, in « Rivista del lavoro », VII (1938), pp. 4 ss. La continuazione di questo articolo appare nella stessa rivista e nello stesso anno alle pp. 13 e 20 ss. Landi è all'epoca presidente della Confederazione fascista delle aziende di credito e dell'assicurazione.

Corporazioni, interviene a difesa dell'inquadramento sindacale²²⁹; e Landi definisce le banche di interesse nazionale previste dalle norme del 1936-37 come « una nuova forma aziendale scaturita dalla prassi corporativa », giacché sono « nettamente e sostanzialmente differenziate dalle comuni società anonime regolate dal codice di commercio, sia nella struttura finanziaria — formazione del capitale, modalità di distribuzione delle azioni — sia nella disciplina giuridica di talune garanzie e tutele per la loro costituzione e il loro funzionamento — atto costitutivo, approvazione dello statuto, nomina dei dirigenti ». E tuttavia — aggiunge — « restano disciplinate nell'ambito del diritto privato, sia pure adeguato con opportuni temperamenti alle funzioni di più marcato pubblico interesse »²³⁰.

È appunto sulla sostanza giuridica di questi « temperamenti » che si concentra in particolare la discussione del 1937-38. Al convegno del comitato italo-germanico del 1939 i due relatori Huber e Piccardi denunciano il fenomeno « del venirsi confondendo e obliterando, in questi ultimi lustri, nelle legislazioni di tutti i paesi civili del mondo e nella pratica amministrativa, dei caratteri discriminatori fondamentali del rapporto d'impiego pubblico rispetto a quello di impiego privato »²³¹. Per l'Italia, Piccardi osserva che ormai gli enti pubblici, e talvolta persino lo Stato, « ricorrono sempre più a forme privatistiche di contratto d'impiego », mentre viceversa « il rapporto d'impiego privato è venuto assumendo nell'ultimo ventennio posteriore alla grande guerra, una disciplina così rigida, così permeata di elementi pubblicistici inderogabili dalla volontà dei privati contraenti, da accostarsi sempre di più al contratto d'impiego pubblico »²³².

Alle preoccupazioni di Piccardi, alle critiche dei giuristi della « Rivista

²²⁹ M. PIERRO, *L'inquadramento sindacale degli Enti di diritto pubblico*, in « Rivista del lavoro », VII (1938), pp. 4 e seguenti.

²³⁰ G. LANDI, *Enti pubblici...* cit., p. 5.

²³¹ Cfr. il resoconto del convegno in N. COCO, *Impiego pubblico e impiego privato (a proposito di una « risoluzione » del Comitato per le relazioni giuridiche italo-germaniche)*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », XXXI (1939), I, pp. 89 e seguenti.

²³² *Ibid.* Cfr. però anche R. MALINVERNO, *La posizione giuridica dei dipendenti dell'Amministrazione dello Stato*, *ibid.*, XXXI (1939), I, pp. 701 ss., specie p. 717, ove incidentalmente si osserva che per gli enti « il rapporto d'impiego, pur rimanendo pubblico, assume spesso a prestito le norme sull'impiego privato, specialmente nei riguardi della disciplina della retribuzione ». « Ma dal semplice richiamo a tali norme, che costituivano nei primi tempi pressoché tutta la disciplina del rapporto — aggiunge Malinverno —, ora si va sempre più ai regolamenti propri dell'ente, che disciplinano partitamente la posizione, i doveri, i diritti e le sanzioni disciplinari, con una sempre maggiore influenza dei criteri statali, tanto che prevale sempre più la teoria che nelle lacune di tali regolamenti debbono applicarsi i criteri ed i principi che regolano gli impieghi statali, sia per lo stato giuridico che per lo stato economico ».

di diritto pubblico », stretti attorno alle tesi di Ranelletti e di De Francesco, Carlo Costamagna obietterà disinvoltamente (e « fascisticamente ») che l'avvento del regime corporativo ha ormai vanificato le antiche distinzioni tra impiego pubblico e impiego privato, tra legge e contratto collettivo: « è soprattutto venuto il momento — scriverà — di proclamare ed attuare la completa unità della giurisdizione ».²³³

La realizzazione di un modello amministrativo alternativo e il rifiuto della burocratizzazione e dei controlli trovano su questo terreno il conforto e la legittimazione politica dell'ideologia corporativa. Pur distanti per orientamenti ed obiettivi, i *managers* alla guida degli enti economici e finanziari e gli uomini delle corporazioni finiscono per situarsi sulla stessa linea, in difesa dell'autonomia degli enti minacciata dalle velleità uniformatrici della burocrazia. In questo senso la storia dell'amministrazione degli anni Venti e Trenta rimanda ad un assunto più generale: non c'è possibilità di riforma e di sviluppo alternativo degli apparati se non quando le forze interne che spingono in questa direzione trovano all'esterno dell'amministrazione, nella società e nel sistema politico, legittimazione ed alleanze.

Due modelli di amministrazione: nell'Italia fascista dei primi anni Trenta il ragioniere generale dello Stato Vito De Bellis e il presidente dell'IRI Alberto Beneduce personificano due sbocchi diversi e per molti aspetti inconciliabili della crisi dell'amministrazione liberale. Come in molti altri campi della vita del Paese, anche in quello amministrativo il fascismo preferirà non scegliere, costruendo anzi il proprio peculiare sistema amministrativo sull'ambigua compresenza di questi due apparati paralleli.

²³³ C. COSTAMAGNA, *L'unità giurisdizionale e l'inquadramento sindacale dei dipendenti pubblici*, in « Lo Stato », IX (1938), p. 136. Cfr. la critica di N. COCO, *Impiego pubblico...* cit., che nel riportare le posizioni del Costamagna esprime « un aperto e completo dissenso », obiettando che le idee « corporative » del suo interlocutore « investono in pieno non soltanto la cerchia ristretta dell'attuale tema — quello del rapporto d'impiego — ma i muri maestri del nostro ordinamento amministrativo » (così a p. 96). Tra la ricca letteratura degli anni Trenta cfr., riassuntivamente, A. ZANELLI QUARANTINI, *Problemi dell'inquadramento...* cit., e, per una ricostruzione ancora « a caldo », sebbene dopo la caduta del fascismo, M. GIULIANO, *Il rapporto d'impiego con gli enti economici*, Padova 1948. La linea espressa nella legislazione degli ultimi anni Trenta sarebbe stata poi perfezionata e di fatto confermata con il progetto di codice di commercio Asquini del 1940 (così M.T. CIRENEI, *Le imprese pubbliche...* cit., pp. 99-101), ma le preoccupazioni dei giuristi italiani per « i muri maestri » dell'ordinamento minacciati dal nuovo indirizzo sono indicative di un non risolto problema di fondo che caratterizza tutto l'ambiguo rapporto tra cultura giuridica accademica e fascismo.

INDICE DEI NOMI

- Abbate Alessandro Enrico, 98.
 Abbate Mario, 151.
 Abisso Angelo, 124.
 Acerbo Giacomo, 84, 14, 106 n, 141,
 198, 199 e n.
 Adorno Salvatore, 91 n.
 Agnello Luigi, 113 n, 119 n.
 Agnesi Giacomo, 109.
 Albertini Luigi, 86.
 Albricci Alberico, 44 e n.
 Alessandri Andrea, 143.
 Alessio Giulio, 126 n, 150 n.
 Alimenti Cesare, 37 e n.
 Aliprandi Emanuele, 80 e n, 99 e n.
 Aliquò Fontanelli Luigi, 184 n.
 Alliata Alberto, 135 n, 244 n.
 Alzona Luigi, 143 e n, 144 e n.
 Amoroso Bruno, 288 n.
 Amoroso Luigi, 203 n, 204 n, 266 n,
 268, 269 n.
 Andreucci Franco, 14 n.
 Andrioli Paride, 191.
 Andrioli Vittorio, 244 n, 278 n.
 Angelici Gaetano, 58 n, 60 n, 216 n.
 Anselmi Anselmo, 177, 178.
 Apih Elio, 12 n.
 Aquarone Alberto, 9, 83 n, 85 n, 92
 n, 94 n, 111 n, 151 n, 156 n, 157 e
 n, 158, 175 n.
 Ardaù Giuseppe, 203 n.
 Arena Andrea, 238 n, 244 e n.
 Arpinati Leandro, 224, 231, 232.
 Ascarelli Tullio, 242, 243 n.
 Aschieri Alessandro, 194, 195, 196.
 Asor Rosa Alberto, 85 n.
 Asquini Alberto, 295 n.
 Attolico Bernardo, 12, 13 n.
 Augen Peter (vedi Petrocchi Carlo).
 Avagliano Lucio, 288 n.
 Azzariti Gaetano, 291 e n, 293 e n.
 Balboni Enzo, 49 n.
 Balletta Francesco, 25 n.
 Baratta Paolo, 256 n, 261 n.
 Barbagallo Francesco, 13 n.
 Barberi Benedetto, 68 n.
 Barbiellini Amidei Bernardo, 151 n.
 Barbone Donato, 18 n.
 Barboni Adolfo, 129 n.
 Barduzzi Carlo, 124 e n, 188 n.
 Barile Luigi, 98.
 Barnaba Pier Arrigo, 151 n.
 Barone Giuseppe, 49 n, 82 n, 90 n, 92
 n, 108 n, 110 n, 111 n, 113 e n, 115
 n, 119 n, 122 e n, 250 n, 267 e n.
 Barone Russo Giacomo, 164.
 Bartolini Domenico, 104 e n, 223.
 Bartolozzi Roberto, 171 n.
 Barucci Piero, 237 n, 238 e n.
 Beer Guido, 223 n, 279 n.
 Belluzzo Giuseppe, 153 n, 174 e n,
 175 n, 203 n, 223 e n, 282, 283,
 284.
 Beneduce Alberto, 12, 13 n, 15, 33,
 73 e n, 153 n, 186, 248 e n, 250 e n,
 251, 252 e n, 253 e n, 254, 255 e n,
 256 e n, 258 e n, 259 e n, 260, 261 e
 n, 262 e n, 266 n, 267, 271, 278 e n,
 290, 295.
 Benettini Giuseppe Silvio, 98.
 Benni Antonio Stefano, 144 n.
 Beretta Mario, 109.
 Berio Adolfo, 170 n, 216 e n, 276 e n,
 277, 292 n.
 Berlinguer Mario, 150 n.

- Bernardi Paolo, 99.
 Bertolucci Enrico, 221 n.
 Betti Carmen, 263 n.
 Bezza Bruno, 49 n.
 Biancardi Dionigio, 86 n.
 Bianchi Michele, 141, 146 n.
 Bianchi Riccardo, 19 e n, 75, 143 n.
 Bianchi Umberto, 37 n, 134, 135 n.
 Bignami Paolo, 109.
 Bissolati Leonida, 14 n, 22, 24, 25 e n, 71.
 Blum Léon, 16 e n.
 Boccardo Girolamo, 91 n.
 Bodio Luigi, 49, 50 n, 194 e n, 195 e n, 197.
 Bodo Paolo, 13 n.
 Bonelli Franco, 18 n, 19 n, 50 n, 73 n, 248 n, 252 n, 289 n.
 Bonfiori di Cavalcabò Guido, 43 n.
 Bonomi Ivanoe, 14 e n, 19 n, 30 n, 71 e n, 72, 73 e n, 74, 77, 78, 80, 108, 110, 111 n, 115, 127, 128 n, 131 e n, 141, 181 n, 183 n, 239, 250, 252.
 Bordonaro, (v. Chiaromonte Bordonaro Antonio C.).
 Borelli Giovanni, 21.
 Borsi Ugo, 272 e n.
 Bosco di Ruffino Augusto, 194 n.
 Boselli Paolo, 19 e n, 22, 71.
 Bosworth Richard J.B., 165 n.
 Bottai Giuseppe, 90 e n, 148 e n, 170 e n, 171 e n, 172, 173, 174 e n, 175 e n, 176, 177 e n, 178 e n, 268, 275, 276, 286 e n.
 Bronzini Giuseppe, 264 n.
 Brunetti Giovanni, 293 e n.
 Buzano E., 136 e n.
 Cadorna Luigi, 22.
 Caffè Federico, 14 n.
 Caggese (commendatore), 156 n.
 Cagli Cesare, 14, 55 e n, 98 n, 102 e n.
 Cagnetta Michele, 292 n.
 Calandra Antonio, 92 n.
 Calandra Piero, 84 n, 91 n.
 Calletti Pio, 125, 184 n, 190.
 Cammarosano Giorgio, 199 n.
 Cammeo Federico, 242 n, 271 e n, 273, 274 n.
 Canelli Gabriele, 217.
 Canepa Giuseppe, 249.
 Cannavina Luigi, 150, 151.
 Cantalupo Roberto, 160 e n, 165 n, 170 n, 219 e n, 223 e n.
 Capecchi Lamberto, 21.
 Capitelli (dipendente Poste), 56, 57 e n.
 Capograssi Giuseppe, 170 n.
 Capuzzo Ester, 42 n.
 Caracciolo Alberto, 16 n, 23 e n, 24 n.
 Carapelle Aristide, 96 n, 155 n.
 Carbonelli Pio, 21 e n.
 Carcavallo (giornalista), 150.
 Carnazza Gabriello, 110, 111 n, 112 e n, 113 e n, 114, 116, 118 e n, 119, 120, 121 e n, 122 n, 124, 181 n, 182, 183 n, 249 n.
 Carparelli Antonia, 18 n.
 Carta Leopoldo, 221 e n.
 Carucci Paola, 17 n, 18 n, 19 n, 20 n, 24 n, 234 n.
 Caruso Armando, 159 n.
 Caruso Inghilleri Domenico, 95 n, 96 n.
 Casalini Vincenzo, 137 n, 203 n.
 Casini Gherardo, 221 n.
 Casorati Pier Renato, 159 n, 162 e n.
 Cassese Sabino, 8, 12 n, 14 n, 15 n, 30 n, 32 e n, 50 n, 51 n, 52 n, 101 e n, 102 n, 110 n, 111 n, 125 n, 142 n, 146 n, 178 n, 179 e n, 186 n, 188 n, 194 n, 196 n, 198 n, 199 e n, 245 e n, 249 e n, 250 e n, 251 n, 255 n, 265 n, 266 n, 270 n, 288 n, 289, 290 n.
 Cassì Vincenzo, 242 n, 291 n.
 Cassis Giovanni, 69 n, 75, 79 n, 81, 88 n, 193 n, 108 n, 109, 110, 116, 121 n, 125 n, 127.
 Castelli Michele, 186 n.

- Castronovo Valerio, 17 n, 288 n.
 Catani Remo, 238 n.
 Cazzola Franco, 264 n.
 Cerboni Giuseppe, 101, 102 n.
 Cerciello Renato, 76 n.
 Cesarini Francesco, 288 n.
 Cheron Albert, 238 n.
 Cherubini Arnaldo, 263 n.
 Chiaromonte Bordonaro Antonio C.,
 164, 165 n.
 Chiarini Angelo, 146 e n.
 Chimienti Pietro, 45 n, 127 n, 128.
 Chiostrì Manfredo, 166.
 Chiri Ercole, 49 n.
 Ciamician Giacomo, 37 n.
 Cianci Ernesto, 237 n, 238 n, 288 n.
 Ciano Cesare, 138 n, 194 n.
 Ciano Costanzo, 135 e n, 136 n, 137,
 138, 139 e n, 140, 192 n, 262 n.
 Ciccarelli Romualdo, 39 n.
 Cici Loredana, 50 n.
 Cioffi Alfredo, 274 e n.
 Cippico Arturo, 266 n.
 Cirenei Maria Teresa, 236 n, 295 n.
 Ciuffa Emilio, 19 n.
 Ciuffelli Augusto, 58, 129.
 Coco Nicola, 294 n, 295 n.
 Cocozza Francesco, 292 n.
 Coletti Francesco, 73 e n, 196 e n.
 Collino Pansa Raimondo, 25 n.
 Colonna di Cesarò Giovanni Anto-
 nio, 83, 106 n, 133 e n, 139.
 Contarini Salvatore, 145, 164, 165 e
 n.
 Contessi Aristide, 82 e n, 128 n.
 Conti Ettore, 17, 18 n, 242 e n, 256 n,
 261, 262 n.
 Conti Rossini Carlo, 100.
 Coppini Romano P., 31 n.
 Coppola D'Anna F., 50, 51 n.
 Corbino Epicarmo, 51 e n.
 Corbino Orso Maria, 89 e n, 91 n.
 Corradini Camillo, 72 n, 73 n.
 Corsi Alberto, 55 n.
 Corsi Angelo, 39 n.
 Corso Giovanni, 293 n.
 Cortesi Luigi, 71 n.
 Cosattini Giovanni, 42 n.
 Costamagna Carlo, 92 n, 175, 177 n,
 178 e n, 277 e n, 295 e n.
 Crea (commendatore), 156 n.
 Crespi Silvio, 13 n, 188 n, 245 n, 246
 n, 249.
 Crispi Francesco, 195 e n.
 Cristofanetti Luigi, 292 n.
 Croce Benedetto, 66, 67 n.
 Crollanza Araldo, 124, 267 n.
 Cucchiarelli Alberto, 256, 260.
 Cuomo Alfonso, 184 n.
 Da Empoli Domenico, 49 n.
 D'Alessio Francesco, 156 n, 274 e n.
 Dallari Giovanni, 178.
 Dallolio Alfredo, 18, 27.
 D'Alvise Pietro, 15 n.
 D'Ambrosio Manlio Andrea, 186 n.
 D'Amelio Mariano, 158 n, 293 e n.
 D'Amelio Salvatore, 21 e n.
 D'Andrea Ugo, 146 n.
 Danesi Federigo, 254 n, 275 e n, 276,
 277.
 D'Angelo Pietro, 257.
 D'Antone Leo, 92 n.
 D'Aragona Lodovico, 151.
 Dari Luigi, 39 e n.
 D'Aroma Pasquale, 98 e n, 99.
 Deangelis Giulio, 21.
 De Angelis (generale), 24 n.
 De Bellis Vito, 33, 99 e n, 106 n, 145,
 161 e n, 162, 164, 284, 295.
 De Bono Emilio, 145.
 De Capitani D'Arzago Giuseppe,
 107, 241.
 De Caprariis Alfonso, 242 n, 278 n.
 de Courten Lodovica, 262 n.
 De Felice Renzo, 9, 84 n, 85 n, 89 n,
 119 n, 139 n, 142 n, 150 n, 158 n,
 178 n, 180 e n, 205 n, 233 n, 253 n,
 284 n.
 De Felice Giuffrida Giuseppe, 30.

- De Francesco G. Menotti, 292 e n, 295.
- De Gaetano Francesco, 51 e n.
- De Grazia Victoria, 160, 161 n, 211 n, 224 n.
- De Gregorio Francesco Ettore, 13 n.
- De Gregorio (funzionario INA), 266.
- Del Bono Gianna, 245 n.
- Del Giudice Riccardo, 171 n.
- De Maria Giovanni, 276 n, 277 n.
- De Marsanich Augusto, 175 e n.
- De Martino Achille, 13 n.
- De Mattei R., 162 n.
- De Michelis Giuseppe, 145 e n.
- De Nava Giuseppe, 80, 98.
- De Nitto Achille, 73 n, 194 n, 236 n, 245 n, 250 n, 269 n.
- Dente Bruno, 270 n.
- De Rosa Luigi, 13 n, 99 n, 187 e n, 190 n, 250 n, 251 n.
- Desideri Carlo, 35 n, 52 n, 90 n, 91 n, 92 n, 264 e n.
- De Simone Domenico, 125 n.
- De Simone F., 135 n, 244 n.
- De Stefani Alberto, 8, 23 n, 36 n, 84, 85 e n, 87, 88, 92, 95 n, 99 e n, 100, 101 e n, 106 n, 107, 112, 113, 118 e n, 122 n, 136, 140, 144, 145, 154 n, 155, 157, 158, 159 n, 168 n, 185, 187 e n, 188 n, 190 n, 196, 201, 202, 205, 206, 207, 211 e n, 212 e n, 214, 217 e n, 218 e n, 219, 220, 221, 222 e n, 223 e n, 224 e n, 225 e n, 231, 233, 244 n, 253 n, 267 n, 275.
- Detti Tommaso, 14 n.
- De Vecchi Cosimo, 136 n.
- De Vito Roberto, 14, 19 e n, 32 n, 36 e n, 37, 75, 133 n, 292 n.
- Diaz Armando, 22.
- Di Francia (usciera), 151 n.
- Di Giovanni Enrico, 59 n.
- Einaudi Luigi, 24, 26 e n, 28, 29 e n, 30 e n, 41 n, 66 n, 79 e n, 85 e n, 97 n, 98 e n, 131 n, 144, 145 e n, 237 e n, 239, 250.
- Ellena Vittorio, 194 n.
- Emanuele Filiberto di Savoia, 23 n.
- Fabbri Sileno, 188 n.
- Facta Luigi, 43, 98.
- Faggella Donato, 293 n.
- Faggella Gabriele, 235 e n, 236.
- Fancello Nicolò, 135 n.
- Fantini Oddone, 221 n.
- Farinacci Roberto, 150 e n, 151 e n, 152, 153, 156 e n, 157, 168, 180, 183.
- Fassio Mario, 59 e n.
- Faucci Riccardo, 16 n, 30 n, 32 n, 101 n, 102 n.
- Fausto Domenicantonio, 263 n.
- Fayol Hanry, 58.
- Federici Nora, 73 n.
- Federzoni Luigi, 157, 170 e n.
- Felicioni Felice, 217.
- Fera Luigi, 60 e n, 64 n, 126 n, 127, 128.
- Feroci Virgilio, 193 n, 263 n, 265 n.
- Ferraguti Mario, 89 e n, 90 e n.
- Ferrara Francesco, 270 e n, 271 n.
- Ferrari Felice, 141.
- Ferrario Clemente, 49 n.
- Ferraris Carlo, 194 n, 247, 248 e n.
- Ferraris Dante, 40 e n, 41, 103, 151.
- Ferrero Guglielmo, 91 n.
- Ferrero di Cambiano Cesare, 252 n.
- Ferretti Lando, 124, 188 n.
- Ferri C.E., 167 n.
- Ferrucci (redattore del "Paese"), 150.
- Filippucci Guido, 159 n.
- Finocchiario-Aprile Emanuele, 109 e n.
- Finzi Aldo, 141, 142.
- Fioravanti Maurizio, 270 n.
- Fiorentini Paola, 203 n.
- Flora Federico, 239 n.
- Florio Ignazio, 266 n.

- Forges Davanzati Roberto, 162 n, 163 e n, 216 n.
 Forti Ugo, 272 e n, 273 n, 274 e n.
 Fossati Mario, 204 e n, 209 e n.
 Fradeletto Antonio, 248 n.
 Fragali Michele, 244 e n.
 Francescato Italo Pirro, 257.
 Franceschelli Remo, 277 n.
 Frascani Paolo, 15, 16 n, 17 n, 20 e n, 97 e n, 98 n.
 Frignani Giuseppe, 275 n.
 Fuà Giorgio, 69 n.
 Fumian Carlo, 89 n.
- Gaddoni Svenno, 80.
 Galata Luigi, 99.
 Galgano Francesco, 245 n.
 Galleani D'Agliano Roberto, 166.
 Galli Lino, 99 e n.
 Galluppi De Gregori Mario, 134 e n.
 Gangemi Lello, 192, 193 n, 216, 217 n, 237 n, 238 n, 239 n, 240 n, 242 e n, 243 e n, 244 n, 245 n, 275, 276 e n, 277.
 Gasparotto Luigi, 80, 98 n.
 Gasparri Pietro, 291 n.
 Gatta Enrico, 156 n.
 Gatti Salvatore, 92 n, 94 n, 266 e n, 268.
 Gatti (consigliere di prefettura), 141.
 Gentile Giovanni, 92 n, 124, 226.
 Geremicca Alberto, 281.
 Gerratana Valentino, 22 n.
 Ghezzi Luigi, 134 e n.
 Giannetto Marina, 56 n.
 Giannini Alberto, 150.
 Giannini Amedeo, 169 e n, 170 e n.
 Giannini F., 210 n.
 Giannini Massimo Severo, 38 n, 236 n, 237 n, 242 n, 243 n, 270 e n.
 Giannini Torquato Carlo, 55, 58 e n, 59 e n, 60 e n, 78 n, 133, 134 e n, 150, 210 e n, 246 n.
 Giarratana Alfredo, 279 n.
- Gilardoni Lodovico, 58 n.
 Gini Corrado, 68 n, 197 e n.
 Ginnari Biagio, 110 n, 219 e n, 220 n.
 Giolitti Giovanni, 13, 14 n, 18 e n, 26, 37 n, 38, 48 n, 55 n, 57 n, 62, 63, 65 n, 66, 67 n, 71, 73 n, 99 e n, 248 e n, 249.
 Giovanetti Francesco, 163 n.
 Girardoni Annibale, 238 n.
 Giretti Edoardo, 29 n.
 Girola Carlo, 273 e n.
 Giuffrida Orazio, 158 n.
 Giuffrida Vincenzo, 12, 13 n, 15, 29 e n, 30 e n, 31 e n, 32 n, 73 e n, 127, 128 e n, 129 e n, 130, 131 e n, 132 e n, 133, 134, 136, 151, 248, 250, 252.
 Giuliano Mario, 295 n.
 Giunta Francesco, 151 n, 167 n.
 Giuriati Giovanni, 42 e n, 152 e n, 153, 154 n, 180 e n, 181 e n, 182 e n, 183 e n, 184 e n, 185, 186 n, 187 e n, 188, 190, 191 n, 268 n, 283.
 Gobetti Piero, 52.
 Goffredo Alfredo, 95 e n, 96 n, 141.
 Govi Mario, 148 n.
 Gramsci Antonio, 22 e n.
 Grandi Dino, 162 n.
 Graziani Lodovico, 42 n.
 Grechi Aldo, 241 n.
 Greco Nicola, 108 n.
 Grilli Carlo, 181.
 Guerri Giordano Bruno, 171 n.
 Guglielminetti Alessandro, 251.
- Henry (direttore generale belga), 213.
 Hertner Peter, 16 n.
 Huber (professore), 294.
- Imperato Giovanni, 74 n.
 Indri Giovanni, 266 n.
 Isolera Filadelfo, 92 n.
 Isacco Michele Carlo, 188 n.

- Isenburg Teresa, 92 n, 108 n.
- Jandolo Eliseo, 12, 111 n.
- Jannaccone Pasquale, 237, 238 n.
- Jarach Federico, 86 n.
- Jellinek Georg, 270.
- Jemolo Arturo Carlo, 68 n, 170 n, 277 n, 281 n.
- Jèze Gaston, 16 n.
- Keynes John Maynard, 31 n.
- Kocka Jorgen, 208 n.
- Kolletzch Franco, 83 n.
- Labriola Arturo, 73, 151.
- Lai (redattore del "Mondo"), 150.
- La Loggia Enrico, 110.
- Lanaro Silvio, 14 n, 60 n, 85 n, 197 n.
- Landi Giuseppe, 293 e n, 294 e n.
- Lantini Ferruccio, 92 n.
- Lanza Orazio, 264 n.
- Lanzillo Agostino, 124 e n, 135 n, 240 n.
- La Pegna Alberto, 151.
- La Torre Michele, 293 n.
- Legendre Pierre, 16 n.
- Legnani Massimo, 91 n.
- Leoni Umberto, 133 n.
- Lepore Orazio, 184 n.
- Lessona Silvio, 272 e n.
- Levi Emilio, 258 n.
- Levi De Veali Mario, 177 n.
- Levi Malvano Mario, 104 n, 204 e n, 212 n, 214 e n, 215 n.
- Lissia Pietro, 96 n.
- Lolini Ettore, 27 n, 51 e n, 52 n, 53, 92 n, 146 e n, 206 e n, 207 n, 221, 222 e n.
- Loschi Maria A., 67 n.
- Losito Marta, 49 n.
- Lualdi Riccardo, 13 n.
- Luccioli Lodovico, 98.
- Luciani Vito, 248 n, 249.
- Luconi Giuseppe, 220, 221 e n.
- Luncheon Michele, 194 n.
- Luporini Mario, 237 e n.
- Lusignoli Aldo, 158, 159 e n, 160 n, 162 e n, 179 e n, 217 e n, 224 n, 228.
- Lusignoli Alfredo, 33, 55, 144 n.
- Luzzati Enrico, 69 n.
- Luzzatti Luigi, 21 n, 42 n, 86 e n, 89, 100 n, 101.
- Lyttelton Adrian, 51 n, 83 n, 92 n.
- Magnarelli Paola, 90 n.
- Magrini Iginio Maria, 280 n.
- Majorana Salvatore, 192 n, 243 n.
- Malerba Mario, 209 e n.
- Malgieri Gennaro, 178 n.
- Malinverni Remo, 204 e n, 207 e n, 208 e n, 209 e n.
- Malinverno Renato, 294 n.
- Mammarella Amedeo, 166.
- Manconi Francesco, 39 n.
- Mancini Ombretta, 178 n.
- Manfredonia Luigi, 156 n, 184 n.
- Mangoni Luisa, 85 n.
- Marangoni Valerio, 99.
- Maraviglia Maurizio, 217.
- Marescalchi Arturo, 89, 90 n.
- Marino Vincenzo, 265 n, 276 e n, 277.
- Martelli Alessandro, 124, 154 n, 279, 284.
- Marucco Dora, 30 n, 194 n, 195 n.
- Marzollo Carlo, 152 e n, 153.
- Mascolini Loredana, 18 n, 21 n.
- Masino E.A., 210 n.
- Mastromattei Giuseppe, 266 n.
- Matteotti Giacomo, 119, 135 n, 142, 147, 149, 158 n, 253 n, 266.
- Mauro Antonio, 272 e n, 273.
- Mauro Francesco, 220 e n.
- Mayer Teodoro, 217.
- Mayor de Planches Edmondo, 22.
- Mazzacane Aldo, 15 n.
- Mazzoccolo Enrico, 33, 55.

- Mazzini Giuseppe, 86 n, 104 n, 105, 171 n, 217.
 Meda Filippo, 17 n, 31 n, 62 e n, 66 n, 98.
 Melis Ernesto, 99 e n, 251.
 Melis Guido, 13 n, 14 n, 15 n, 21 n, 23 n, 31 n, 38 n, 50 n, 51 n, 54 n, 55 n, 56 n, 58 n, 74 n, 99 n, 102 n, 103 n, 108 n, 118 n, 129 n, 194 n, 209 n, 220 n.
 Melograni Piero, 253 n, 266 n.
 Meriano Francesco, 166.
 Mesina Tito Livio, 14, 188 e n, 190, 191 n.
 Miceli Cirincione Giuseppe, 177 e n.
 Minniti Fortunato, 18 n.
 Miraglia Nicola, 267.
 Missori Mario, 21 n, 44 n, 96 n, 178 n.
 Mocci Antonino, 138 n.
 Molinari Silvio, 203 n, 204 e n, 205 n, 209 e n, 210 n, 211 e n, 212 e n, 213 e n.
 Montanari Marcello, 270 n.
 Montemartini Giovanni, 49 e n.
 Morandi G., 152 n.
 Morelli Emilia, 18 n.
 Morgantini A.M., 209 e n.
 Mori Giorgio, 16 n.
 Moroni Amadeo, 13 n, 141.
 Mortara Alberto, 14 n.
 Mortara Giorgio, 194 n, 196 e n.
 Mortara Lodovico, 158 n.
 Mosconi Antonio, 284, 285 e n, 292 n.
 Motta Giacinto, 256 e n.
 Mousnier Roland, 16 n.
 Mozzarelli Cesare, 12 n, 19 n, 76 n.
 Mura Virgilio, 270 n.
 Murialdi Luigi, 15.
 Mussolini Benito, 73 e n, 83 e n, 84, 86, 87 n, 89, 91 n, 93, 95, 99 e n, 106, 118 n, 122 e n, 133, 137 n, 139, 141, 142, 143 e n, 144 e n, 145, 146 e n, 149 e n, 153 n, 154, 156 e n, 158, 161, 163 n, 164 e n, 167 n, 170 e n, 171 e n, 172 e n, 173, 178 n, 180 e n, 182, 184 n, 186, 187 e n, 188 n, 195, 205, 211, 220, 222, 223, 224, 226, 231, 233 e n, 240, 241, 242, 253, 285 n, 286 e n.
 Napolitano Gaetano, 210 e n.
 Nathan Ernesto, 23 n.
 Nava Cesare, 91 n.
 Nespor Stefano, 12 n, 19 n, 76 n.
 Neti, 124.
 Nieri Rolando, 31 n.
 Nitti Francesco Saverio, 12, 13 e n, 14 e n, 25, 29 e n, 31 e n, 32 e n, 34, 38, 40, 42, 43 n, 46 n, 48 n, 49 n, 59 n, 63, 73, 91 n, 103 e n, 141 e n, 142, 186, 196, 219 n, 220 n, 246, 247, 248 e n, 250 e n, 252 e n, 253, 289.
 Nobili Bartolomeo, 211.
 Olivetti Gino, 122, 123 n, 124, 125 e n, 144 n, 204, 205 n, 280 n, 281.
 Olsen Ole Jess, 288 n.
 Omodeo Angelo, 110 n.
 Oreglia di Santo Stefano Felice, 40 e n.
 Orlando Vittorio Emanuele, 19 e n, 23 n, 25 e n, 31 n, 39 e n, 40 e n, 43 n, 64 n, 71, 247 n.
 Orrei Ernesto, 33, 55.
 Orsi Battaglini Andrea, 291 n, 292 n.
 Orsini Ratto Mario, 166.
 Ostuni Maria Rosaria, 49 n.
 Ottolenghi Giorgio, 57, 83 n.
 Ottolenghi Salvatore, 234 n.
 Oviglio Aldo, 95, 156 n.
 Pace Luigi, 100 e n.
 Padovani Carlo, 248 n.
 Paleologo Giovanni, 292 n.
 Pantaleoni Maffeo, 135 n, 237 e n.
 Pantano Edoardo, 91 n, 250, 257 n.

- Pantano Salvatore, 257 n.
 Panunzio Sergio, 167 n.
 Papa Antonio, 50 n.
 Paratore Giuseppe, 126 n.
 Parziale Domenico, 159 n.
 Pascazio Nicola, 92 n.
 Passereti Raffaele, 159 n.
 Passerini Pompeo, 163.
 Pasqualino-Vassallo Rosario, 62 e n,
 63, 73 n, 126 e n.
 Pavolini Alessandro, 162 e n.
 Peacock A.T., 69 n.
 Pecchioli (impiegato), 156 n.
 Pedone Antonio, 69 n.
 Pedrazzi Orazio, 162 n.
 Peglion Vittorio, 91 e n, 92 n.
 Pellizzi Camillo, 83 n, 148 e n, 83 n.
 Pennavaria Filippo, 215 e n.
 Perez Rita, 101 n.
 Pergolesi Ferruccio, 176 n, 215 e n.
 Perillo Francesco, 178 n.
 Perozzo Luigi, 194 n.
 Perrone di San Martino Ferdinando,
 166.
 Petracchi Giorgio, 164 e n, 165 n.
 Petraghani Umberto, 41 n.
 Petretti Arnaldo, 266 n.
 Petrillo Alfredo, 186 n, 190 n.
 Petrocchi Carlo, 14 e n, 15, 80, 102 e
 n, 108 n, 110 e n, 111 e n, 112, 113
 e n, 114 e n, 115 e n, 116 e n, 117,
 118 e n, 119 e n, 120 e n, 121, 125
 n, 148 n, 181 n, 182 e n, 183 n, 249
 n.
 Petronchi (collaboratore del "Popo-
 lo"), 150.
 Petrozziello Modestino, 40 n.
 Pettini Mario, 162 n.
 Peverelli Giuseppe, 268.
 Piaggio Erasmo, 23.
 Picarelli Luigi, 211 e n.
 Piccardi Leopoldo, 293 n, 294.
 Piccialuti Tito, 273 e n.
 Piccinni N., 159 n.
 Pierro Mariano, 177, 178, 293 e n,
 294 n.
 Pini Giorgio, 162 e n.
 Piodi Franco, 73, 74 e n, 84 n, 146 n,
 158 n, 177 n, 217 n, 225 n.
 Piomarta Francesco, 178 e n.
 Piras (impiegato), 156 n.
 Pirelli Alberto, 18 e n, 164 n, 217.
 Piretti Maria Serena, 270 n.
 Pirillo Nestore, 49 n.
 Pironti Alberto, 14 e n, 33, 145, 146,
 292 n.
 Pizzigallo Matteo, 19 n, 36 n, 37 n,
 240 e n, 241 n.
 Poggi Cesare, 158 n.
 Polverelli Gaetano, 87 e n, 88 n.
 Pombeni Paolo, 253 n, 266 n, 290 n.
 Porro Angelo, 27 n, 73 n, 76.
 Portesi Renato, 69 n.
 Postiglione Gaetano, 267 e n.
 Prato Giuseppe, 52 e n, 217 n.
 Presutti Enrico, 150 n.
 Preti Domenico, 91 n.
 Preziosi Giovanni, 92 n, 93 e n.
 Procacci Giuliano, 16 n, 17 n, 19 e n,
 20 n.
 Pugliese Orazio, 135 n.
 Puricelli Piero, 187 n.
 Quarta Oronzo, 55.
 Quartieri Ferdinando, 217.
 Ragionieri Ernesto, 142 n.
 Raineri Giovanni, 42 n.
 Ramasso Alfredo, 12, 251.
 Ranelletti Oreste, 33, 193 n, 273 e n,
 292 e n, 293, 295.
 Raseri Ernesto, 194 n.
 Ratto Lorenzo, 237 n, 238 n.
 Rava Maurizio, 163.
 Ravà Raimondo, 184 n.
 Ravà Renzo, 238 e n, 240 e n, 241 n,
 243 n.

- Ravagli Giovanni, 230 n.
 Resta Raffaele, 277 n.
 Reynier Rodolfo, 159 n, 225 n.
 Ricci Umberto, 26 n.
 Riccio Vincenzo, 124 e n.
 Richard Riccardo, 263 n.
 Rispoli Arturo, 274 e n.
 Rizzo Domenico, 92 n.
 Rizzo Franco, 277 n.
 Rocca Massimo, 92 n.
 Roccatagliata (capitano), 24 n.
 Rocco Alfredo, 151, 156 n, 275 e n.
 Rochat Giorgio, 91 n.
 Romanelli Vincenzo Maria, 242 n.
 Romano Santi, 269 e n, 270 n, 274 e n, 292 n.
 Romano Sergio, 18 n, 242 n.
 Romey E., 57.
 Roper Ing., 133 n.
 Rosati G., 192 n.
 Rosboch Ettore, 178 n, 242 n, 243, 244 n.
 Rosmini Giovanni, 266 n.
 Rossi Teofilo, 87.
 Rossoni Edmondo, 266 n.
 Rotelli Ettore, 12 n, 16 n, 17 n, 91 n, 137 n.
 Roth Angelo, 39 n.
 Rotigliano Edoardo, 151 e n.
 Rudatis Stefania, 96 n.
 Ruffilli Roberto, 42 n, 43 n, 83 n, 84 n, 85 n, 95 n, 96 n, 108 n, 110 n, 112 n, 119 n, 182 e n, 183 n, 269 n.
 Rugafiori Paride, 18 n, 244 n.
 Rugge Fabio, 49 n.
 Ruggeri Stefania, 167 n.
 Ruini Meuccio, 14 e n, 15, 28 e n, 50 n, 51 n, 55, 78 e n, 82, 118 e n, 150 n, 184 n, 185 e n, 238, 239 n, 252 e n.
 Rusciano Mario, 84 n, 270 n, 271 n, 293 n.
 Sabatini Carlo Alberto, 178.
 Saija Marcello, 13 n.
 Saintjust Edmondo, 39.
 Salandra Antonio, 141, 248 n.
 Salata Francesco, 43 e n, 84.
 Salemi Giovanni, 63 n, 119 n, 180 n, 274 e n.
 Salvatorelli (dipendente Pubblica istruzione), 150.
 Salvemini Gaetano, 12 n, 15, 50, 51.
 Sansanelli Nicola, 92 n.
 Sansone Antonio, 12, 13 n, 252, 267.
 Sapelli Giulio, 203 n.
 Sapuppo Antonino, 143.
 Saraceno Pasquale, 288 n.
 Sardi Alessandro, 82.
 Sarrocchi Gino, 119, 120, 121 e n, 122, 125, 181, 182, 184 e n.
 Savini-Nicci Oliviero, 13 n, 14, 75, 141 e n, 142.
 Savorgnan Franco, 68 n.
 Scagnetti Giulio, 265 n, 276 e n, 277.
 Scavini Andrea, 99.
 Scarpa Gino, 166.
 Scelsi Benedetto, 92 n.
 Schanzer Carlo, 11 e n, 21 n, 32, 33, 35 n, 47, 53 n, 250.
 Scialoja Antonio jr, 245 n.
 Scialoja Vittorio, 35 n.
 Scodnik Enrico, 266 n.
 Seassaro Cesare, 27 n.
 Sechi Salvatore, 39 n.
 Sella Emanuele, 238.
 Sella Quintino, 96.
 Sepe Stefano, 52 n, 224 n.
 Serpieri Arrigo, 12, 89 e n, 91 e n, 92 n, 197 n.
 Serra Maria Stella, 40 n.
 Sgroi Carmelo, 151 n.
 Signoretti Alfredo, 147 e n.
 Sinibaldi (impiegato), 156 n.
 Sinigaglia Oscar, 18 e n, 53, 59 n, 180.
 Sitta Pietro, 241 n.
 Socrate Francesca, 14 n, 110 n, 111 n.

- Soleri Marcello, 25 e n, 96 e n, 97 e n.
 Spaventa Renato, 211 e n, 212 e n, 214 e n, 215 e n, 216, 217 n.
 Spinedi Francesco, 245 n, 276 e n.
 Staderini Alessandra, 14 n, 180 n.
 Stampacchia Mauro, 92 n.
 Starace Achille, 124, 186 n.
 Storniolo Giuseppe, 21.
 Stringher Bonaldo, 194 n, 239 e n.
 Stringher Bonaldo jr, 239 n.
 Sturzo Luigi, 48 n, 49 n.
 Suardo Giacomo, 174 n.
- Tajani Filippo, 234 e n.
 Tangorra Vincenzo, 57 n, 86, 87.
 Taradel Alessandro, 68 n.
 Tarantino Antonio, 270 n.
 Targetti Raimondo, 86 n.
 Taylor Frederick Winslow, 52 n, 58 e n, 210 e n.
 Tedesco Francesco, 14, 98.
 Tessitore Fulvio, 269 n.
 Tino Sinibaldo, 253 n.
 Tizzano Camillo, 184 n.
 Toja Guido, 266.
 Tomassini Luigi, 17 n.
 Toniolo Gianni, 17 n, 18 n, 187 n, 288 n.
 Torre Andrea, 168 e n.
 Torre Edoardo, 136 n, 142, 143 e n, 144 e n, 146 n.
 Totomianz V., 238 n.
 Trapani Tino, 159 n.
 Trentin Silvio, 150 n.
 Troise Pasquale, 98.
- Tumidei Cesare, 171 n, 201 n.
 Turati Filippo, 14 n, 29, 110 e n, 239.
 Turati Augusto, 158 n.
- Vaccaro Michelangelo, 33.
 Vadalà Riccardo, 274 e n, 275 n.
 Valenti Ghino, 91 n.
 Vassalli Filippo, 235 e n, 236 e n.
 Vassalli Ernesto, 187 n.
 Verardo Pietro, 267 e n.
 Vercelloni Virgilio, 66 n.
 Villa Giovanni, 27.
 Villa Libero Renato, 98.
 Villavecchia Vittorio, 21.
 Vinciguerra (dipendente Pubblica istruzione), 150.
 Visconti Giuseppe, 13 n.
 Visocchi Achille, 35 n, 45 n.
 Vitta Cino, 272 e n.
 Vivante Cesare, 238 n, 243 n.
 Volpi di Misurata Giuseppe, 18 e n, 173 e n, 185, 187, 202, 259 e n.
 Volterra Vito, 21.
- Wiseman J., 69 n.
- Zagari Eugenio, 178 n.
 Zagari Guglielmo, 29 n.
 Zamagni Vera, 250 n.
 Zanelli Quarantini A., 242 n, 295 n.
 Zanobini Guido, 176 n.
 Zoli Corrado, 30 n, 36 n, 43 n, 292 n.
 Zuppelli Vittorio, 77, 78 n.

Le pubblicazioni degli Archivi di Stato

« RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO »

Rivista quadrimestrale dell'Amministrazione degli Archivi di Stato. Nata nel 1941 come « Notizie degli Archivi di Stato », ha assunto l'attuale denominazione nel 1955.

PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO

- I. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *Archivio mediceo del Principato. Inventario sommario*, Roma 1951 (ristampa xerografica 1966), pp. XXXIII-290, L. 5.000.
- II. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *Archivio mediceo avanti il Principato. Inventario*, I, Roma 1951 (ristampa xerografica 1966), pp. XXIX-413, L. 5.000.
- III. ARCHIVIO DI STATO DI PALERMO, R. *Cancelleria di Sicilia. Inventario sommario (secc. XIII-XIX)*, Roma 1950, pp. LXXXIII-76, tavv. 2 (esaurito).
- IV. ARCHIVIO DI STATO DI TRENTO, *Archivio del Principato vescovile. Inventario*, Roma 1951, pp. XXXII-243 (esaurito).
- V. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Guida-inventario dell'Archivio di Stato*, I, Roma 1951, pp. XXIII-308, tavv. 5 (esaurito).
- VI. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Guida-inventario dell'Archivio di Stato*, II, Roma 1951, pp. 298, tavv. 3 (esaurito).
- VII. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Regesto della Cancelleria Aragonese di Napoli*, a cura di JOLE MAZZOLENI, Napoli 1951, pp. XXII-343 (esaurito).
- VIII. ARCHIVIO DI STATO DI MASSA, *Inventario sommario dell'Archivio di Stato*, Roma 1952, pp. XII-131 (esaurito).
- IX. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Archivio del Consiglio generale del Comune di Siena. Inventario*, Roma 1952, pp. XXIII-156 (esaurito).
- X. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Archivio del Concistoro del Comune di Siena. Inventario*, Roma 1952, pp. XXVIII-526, tav. 1 (esaurito).
- XI. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Archivi privati. Inventario sommario*, I, 2ª ed., Roma 1967, pp. XLIX-303 (esaurito).
- XII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Archivio della Biccherna del Comune di Siena. Inventario*, Roma 1953, pp. XXXI-234, tav. 1 (esaurito).
- XIII. ARCHIVIO DI STATO DI MODENA, *Archivio segreto estense. Sezione « Casa e Stato »*. *Inventario*, Roma 1953, pp. LI-318, tavv. genealogiche 7 (esaurito).
- XIV. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Archivi privati. Inventario sommario*, II, 2ª ed., Roma 1967, pp. XI-291, L. 4.000.

- XV. ARCHIVIO DI STATO DI BOLOGNA, *Gli uffici economici e finanziari del Comune dal XII al XV secolo. I. I Procuratori del comune-Difensori dell'Avere-Tesoreria e Contraltatore di tesoreria. Inventario*, Roma 1954, pp. XLVIII-202 (esaurito).
- XVI. ARCHIVIO DI STATO DI BOLOGNA, *Le Insignia degli Anziani del Comune dal 1530 al 1796. Catalogo-Inventario*, Roma 1954, pp. XXIV-327, tavv. 16 (esaurito).
- XVII. ARCHIVIO DI STATO DI TORINO, *Serie di Nizza e della Savoia. Inventario*, I, Roma 1954, pp. XVIII-578 (esaurito).
- XVIII. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *Archivio mediceo avanti il Principato. Inventario*, II, Roma 1955, pp. 547 (esaurito).
- XIX. ANTONIO PANELLA, *Scritti archivistici*, Roma 1955, pp. XXXI-321, L. 2.200.
- XX. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *L'archivio della S. Congregazione del Buon Governo (1592-1847). Inventario*, Roma 1956, pp. CLXXVI-471 (esaurito).
- XXI. ARCHIVIO DI STATO DI PERUGIA, *Archivio storico del comune di Perugia. Inventario*, Roma 1956, pp. XLII-474, tavv. 20, L. 4.000.
- XXII. ARCHIVIO DI STATO DI GENOVA, *Cartolari notarili genovesi (1-149). Inventario*, I, parte I, Roma 1956, pp. XXIII-251 (esaurito).
- XXIII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Le sale della mostra e il museo delle tavolette dipinte. Catalogo*, Roma 1956, pp. XVIII-163, tavv. 42, L. 4.000.
- XXIV. UFFICIO CENTRALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, *Vita mercantile italiana. Rassegna di documenti degli Archivi di Stato d'Italia (in occasione del III Congresso internazionale degli archivi: Firenze 25-29 settembre 1956)*, Roma 1956, pp. XIX-117, tavv. 32 (esaurito).
- XXV. ABBAZIA DI MONTEVERGINE, *Regesto delle pergamene*, a cura di GIOVANNI MONGELLI O.S.B., I (sec. X-XII), Roma 1956, pp. 351, tavv. 11, L. 4.000.
- XXVI. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Archivio di Balia. Inventario*, Roma 1957, pp. LXXXV-471, tav. 1 (esaurito).
- XXVII. ABBAZIA DI MONTEVERGINE, *Regesto delle pergamene*, a cura di GIOVANNI MONGELLI O.S.B., II (1200-1249), Roma 1957, pp. 298, tavv. 10, L. 4.000.
- XXVIII. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *Archivio mediceo avanti il Principato. Inventario*, III, Roma 1957, pp. 558 (esaurito).
- XXIX. ABBAZIA DI MONTEVERGINE, *Regesto delle pergamene*, a cura di GIOVANNI MONGELLI O.S.B., III (1250-1299), Roma 1957, pp. 299, tavv. 15, L. 4.000.
- XXX. SOPRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER IL LAZIO, L'UMBRIA E LE MARCHE, *Gli archivi dell'Umbria*, Roma 1957, pp. 202, tavv. 27, L. 2.500.
- XXXI. ARCHIVIO DI STATO DI VENEZIA, *Dispacci degli Ambasciatori al Senato. Indice*, Roma 1959, pp. XVI-409 (esaurito).
- XXXII. ABBAZIA DI MONTEVERGINE, *Regesto delle pergamene*, a cura di GIOVANNI MONGELLI O.S.B., IV (sec. XIV), Roma 1958, pp. 607, tavv. 24, L. 5.000.
- XXXIII. ABBAZIA DI MONTEVERGINE, *Regesto delle pergamene*, a cura di GIOVANNI MONGELLI O.S.B., V (sec. XV-XVI), Roma 1958, pp. 617, tavv. 24, L. 5.000.
- XXXIV. ABBAZIA DI MONTEVERGINE, *Regesto delle pergamene*, a cura di GIOVANNI MONGELLI O.S.B., VI (sec. XVII-XX), Roma 1958, pp. 439, tavv. 19, L. 5.000.

- XXXV. JOSEPH ALEXANDER VON HÜBNER, *La Monarchia austriaca dopo Villafranca (Résumé de l'an 1859 dal Journal, XIV)*, a cura di MARIA CESSI DRUDI, Roma 1959, pp. VIII-184 (esaurito).
- XXXVI. ARCHIVIO DI STATO DI BOLOGNA, *Le Insignia degli Anziani del Comune dal 1530 al 1796. Appendice araldica*, Roma 1960, pp. XII-281 (esaurito).
- XXXVII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Archivio dell'Ospedale di Santa Maria della Scala. Inventario, I*, Roma 1960, pp. LXXXV-319, tavv. 3 (esaurito).
- XXXVIII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Archivio dell'Ospedale di Santa Maria della Scala. Inventario, II*, Roma 1962, pp. XI-199, tavv. 3, L. 5.000.
- XXXIX. ARCHIVIO DI STATO DI LIVORNO, *Guida-inventario dell'Archivio di Stato, I*, Roma 1961, pp. XXVIII-284, L. 3.000.
- XL. ARCHIVIO DI STATO DI TORINO, *Serie di Nizza e della Savoia. Inventario, II*, Roma 1962, pp. XCIX-509 (esaurito).
- XLI. ARCHIVIO DI STATO DI GENOVA, *Cartolari notarili genovesi (1-149). Inventario, I, parte II*, Roma 1961, pp. 254 (esaurito).
- XLII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Libri dell'entrata e dell'uscita del Comune di Siena detti della Biccherna. Reg. 26° (1257, secondo semestre)*, a cura di SANDRO DE' COLLI, Roma 1961, pp. XLIX-232 (esaurito).
- XLIII. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Archivio Borbone. Inventario sommario, I*, Roma 1961, pp. LVI-303, tavv. 22, L. 5.000.
- XLIV. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Archivio Borbone. Inventario sommario, II*, a cura di AMELIA GENTILE, Roma 1972, pp. XIII-377, tavv. 21 (esaurito).
- XLV. *Gli archivi dei Governi provvisori e straordinari, 1859-1861, I, Lombardia, Province parmensi, Province modenesi. Inventario*, Roma 1961, pp. XXVII-390, L. 4.000.
- XLVI. *Gli archivi dei Governi provvisori e straordinari, 1859-1861, II, Romagna, Province dell'Emilia. Inventario*, Roma 1961, pp. XIII-377, L. 4.000.
- XLVII. *Gli archivi dei Governi provvisori e straordinari, 1859-1861, III, Toscana, Umbria, Marche. Inventario*, Roma 1962, pp. XII-481, L. 4.000.
- XLVIII. ARCHIVIO DI STATO DI BOLOGNA, *Riformazioni e provvigioni del Comune di Bologna dal 1248 al 1400. Inventario*, Roma 1961, pp. XLVI-383, L. 5.000.
- XLIX. ABBAZIA DI MONTEVERGINE, *Regesto delle pergamene*, a cura di GIOVANNI MONGELLI O.S.B., VII, *Indice generale*, Roma 1962, pp. 387, tavv. 12, L. 5.000.
- L. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *Archivio mediceo avanti il Principato. Inventario, IV*, Roma 1963, pp. 498 (esaurito).
- LI. ARCHIVIO DI STATO DI LIVORNO, *Guida-inventario dell'Archivio di Stato, II*, Roma 1963, pp. 185 (esaurito).
- LII. ARCHIVIO DI STATO DI LUCCA, *Regesto del carteggio privato dei principi Elisa e Felice Baciocchi (1803-1814)*, a cura di DOMENICO CORSI, Roma 1963, pp. XLI-301, tav. 1 (esaurito).
- LIII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Libri dell'entrata e dell'uscita del Comune di Siena detti della Biccherna. Reg. 27° (1258, primo semestre)*, a cura di UBALDO MORANDI, Roma 1963, pp. XLVIII-237, L. 4.000.
- LIV. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I regesti dell'archivio, I (aula III: capsule I-VII)*,

a cura di TOMMASO LECCISOTTI, Roma 1964, pp. LXX-311, tavv. 12 (esaurito).

- LIV. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *Aspetti della Riforma cattolica e del Concilio di Trento. Mostra documentaria*. Catalogo a cura di EDVIGE ALEANDRI BARLETTA, Roma 1964, pp. VIII-278, tavv. 32, L. 2.000.
- LVI. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, II (*aula III: capsule VIII-XXIII*), a cura di TOMMASO LECCISOTTI, Roma 1965, pp. LXIV-351, tavv. 10 (esaurito).
- LVII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Libri dell'entrata e dell'uscita del Comune di Siena detti della Biccherna*. Reg. 28° (1258, secondo semestre), a cura di SANDRO DE' COLLI, Roma 1965, pp. XLIII-179 (esaurito).
- LVIII. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, III (*aula II: capsule I-VII. Fondo di S. Spirito del Morrone (parte I: secc. XI-XV)*), a cura di TOMMASO LECCISOTTI, Roma 1966, pp. XLX-453, tavv. 10 (esaurito).
- LIX. ARCHIVIO DI STATO DI MANTOVA, *Copialettere e corrispondenza gonzaghesca da Mantova e Paesi (28 novembre 1340-24 dicembre 1401). Indice*, Roma 1969, pp. 343, L. 5.000.
- LX. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, IV (*aula II: capsule VIII-XII. Fondo di S. Spirito del Morrone (parte II: sec. XVI)*), a cura di TOMMASO LECCISOTTI, Roma 1968, pp. VII-381, tavv. 8 (esaurito).
- LXI. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *Ragguagli borrominiani. Mostra documentaria*. Catalogo a cura di MARCELLO DEL PIAZZO, Roma 1968 (ristampa 1980), pp. 385, tavv. 48 (esaurito).
- LXII. *Gli archivi dei regi commissari nelle province del Veneto e di Mantova, 1866, I, Inventari*, Roma 1968, pp. XXIV-405, L. 5.000.
- LXIII. *Gli archivi dei regi commissari nelle province del Veneto e di Mantova, 1866, II, Documenti*, Roma 1968, pp. 436, L. 5.000.
- LXIV. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, V (*aula II: capsule XIII-XVII. Fondo di S. Spirito del Morrone (parte III: secc. XVII-XVIII. Schede di professione: secc. XV-XVIII)*), a cura di TOMMASO LECCISOTTI, Roma 1969, pp. X-403, tavv. 12 (esaurito).
- LXV. SOVRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER L'EMILIA-ROMAGNA, *L'archivio storico del comune di Santarcangelo di Romagna. Inventario*, a cura di GIUSEPPE RABOTTI, Roma 1969, pp. 265, L. 3.000.
- LXVI. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Regia Camera della Sommaria. I conti delle Università (1524-1807). Inventario*, a cura di DORA MUSTO, Roma 1969, pp. 248, tavv. 4, L. 3.000.
- LXVII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Libri dell'entrata e dell'uscita del Comune di Siena detti della Biccherna*. Reg. 29° (1259, primo semestre), a cura di SONIA FINESCHI, Roma 1969, pp. XXXVII-144, L. 4.000.
- LXVIII. *Archivi di «Giustizia e Libertà» (1915-1945). Inventario*, a cura di COSTANZO CASUCCI, Roma 1969, pp. XIX-259, tavv. 7 (esaurito).
- LXIX. RICCARDO FILANGIERI, *Scritti di paleografia e diplomatica, di archivistica e di erudizione*, Roma 1970, pp. XXVII-457, tavv. 16 (esaurito).
- LXX. *L'archivio arcivescovile di Siena. Inventario*, a cura di GIULIANO CATONI e SONIA FINESCHI, Roma 1970, pp. XXVII-392, tavv. 4, L. 5.000.

- LXXI. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Gli archivi del IV corpo d'esercito e di Roma capitale. Inventario*, a cura di RAOUL GUËZE e ANTONIO PAPA, Roma 1970, pp. XXIV-277 (esaurito).
- LXXII. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *Gli archivi delle giunte provvisorie di governo e della luogotenenza generale del re per Roma e le province romane. Inventario*, a cura di CARLA LODOLINI TUPPUTI, Roma 1972, pp. XVII-425, L. 4.000.
- LXXIII. ARCHIVIO DI STATO DI FOGGIA, *L'archivio del Tavoliere di Puglia. Inventario*, I, a cura di PASQUALE DI CICCIO e DORA MUSTO, Roma 1970, pp. 669, tavv. 4, L. 5.400.
- LXXIV. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, VI (aula II: capsule XVIII-XXVII), a cura di TOMMASO LECCISOTTI, Roma 1971, pp. LX-393, tavv. 10, L. 4.000.
- LXXV. FAUSTO NICOLINI, *Scritti di archivistica e di ricerca storica*, raccolti da BENEDETTO NICOLINI, Roma 1971, pp. XIX-381, L. 3.000.
- LXXVI. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Archivi del governo francese nel dipartimento dell'Ombrore. Inventario*, a cura di GIULIANO CATONI, Roma 1971, pp. 217, tav. 1, L. 1.500.
- LXXVII. ARNALDO D'ADDARIO, *Aspetti della Controriforma a Firenze*, Roma 1972, pp. XII-669, tavv. 25 (esaurito).
- LXXVIII. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, VII (aula II: capsule XXVIII-XLI), a cura di TOMMASO LECCISOTTI, Roma 1972, pp. XXVI-492, tavv. 12, L. 3.500.
- LXXIX. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, VIII (aula II: capsule XLII-LVI), a cura di TOMMASO LECCISOTTI, Roma 1973, pp. LXXXVII-380, tavv. 10, L. 3.700.
- LXXX. *L'archivio di Aldobrando Medici Tornabuoni, conservato presso l'Istituto storico della Resistenza in Toscana. Inventario*, a cura di ROSALIA MANNO, Roma 1973, pp. XXXV-181, L. 2.500.
- LXXXI. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, IX (aula II: capsule LVII-LXVIII), a cura di TOMMASO LECCISOTTI e FAUSTINO AVAGLIANO, Roma 1974, pp. XXXII-599, tavv. 12, L. 8.150.
- LXXXII. ARCHIVIO DI STATO DI FOGGIA, *L'archivio del Tavoliere di Puglia. Inventario*, II, a cura di PASQUALE DI CICCIO e DORA MUSTO, Roma 1975, pp. 696, tavv. 7, L. 15.450.
- LXXXIII. ARCHIVIO DI STATO DI FOGGIA, *L'archivio del Tavoliere di Puglia. Inventario*, III, a cura di PASQUALE DI CICCIO e DORA MUSTO, Roma 1975, pp. 562, tavv. 4, L. 12.950.
- LXXXIV. GIAN GIACOMO MUSSO, *Navigazione e commercio genovese con il Levante nei documenti dell'Archivio di Stato di Genova (secc. XIV-XV)*, con appendice documentaria a cura di MARIA SILVIA JACOPINO, Roma 1975, pp. 291, L. 7.250.
- LXXXV. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *Fonti per la storia artistica romana al tempo di Clemente VIII*, a cura di ANNA MARIA CORBELLINI, Roma 1975, pp. 269, L. 6.100.
- LXXXVI. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, X (aula II: capsule LXIX-LXXV), a cura di TOMMASO LECCISOTTI e FAUSTINO AVAGLIANO, Roma 1975, pp. LXXII-364, tavv. 12 (esaurito).

- CXXXVII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *L'archivio notarile (1221-1862). Inventario*, a cura di GIULIANO CATONI e SONIA FINESCHI, Roma 1975, pp. 435, L. 9.050.
- LXXXVIII. DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, *Guida delle fonti per la storia dell'America latina esistenti in Italia*, I, a cura di ELIO LODOLINI, Roma 1976, pp. XV-405, L. 7.650.
- LXXXIX-XC. *Radio Londra, 1940-1945. Inventario delle trasmissioni per l'Italia*, a cura di MAURA PICCIALUTI CAPRIOLI, Roma 1976, tomi 2, pp. CXXXVI-852, L. 26.500.
- XCI. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *Lettere a Giuseppe Pelli Bencivenni, 1747-1808. Inventario e documenti*, a cura di MARIA AUGUSTA TIMPANARO MORELLI, Roma 1976, pp. XIV-759, tavv. 9, L. 17.500.
- XCII. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Guida-inventario dell'Archivio di Stato*, III, Roma 1977, pp. VIII-167, L. 4.850.
- XCIII. ARCHIVIO DI STATO DI PALERMO, *L'archivio dei visitatori generali di Sicilia*, a cura di PIETRO BURGARELLA e GRAZIA FALLICO, Roma 1977, pp. 292, L. 9.000.
- XCIV. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *Filippo Brunelleschi, l'uomo e l'artista. Mostra documentaria*. Catalogo a cura di PAOLA BENIGNI, Firenze 1977, pp. 119, tavv. 8 (esaurito).
- XCV. ABBAZIA DI MONTECASSINO, *I registi dell'archivio*, XI (aula II: capsule LXXVI-LXXXVIII), a cura di TOMMASO LECCISOTTI e FAUSTINO AVAGLIANO, Roma 1977, pp. LXXII-614, tavv. 4 (esaurito).
- XCVI. *Il cartulario di Arnaldo Cumano e Giovanni di Donato (Savona, 1178-1188)*, a cura di LAURA BALLETO, GIORGIO CENCETTI, GIANFRANCO ORLANDELLI, BIANCA MARIA PISONI AGNOLI, Roma 1978, I, pp. CXIX-189, II, pp. XII-587 (voll. 2 in uno), L. 17.800.
- XCVII. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Archivio privato Tocco di Montemiletto. Inventario*, a cura di ANTONIO ALLOCATI, Roma 1978, pp. 473, L. 7.000.
- XCVIII. *Studi in onore di Leopoldo Sandri*, a cura dell'Ufficio centrale per i Beni archivistici e della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari dell'Università di Roma, Roma 1983, tomi 3, pp. XVI-988, L. 25.500.

STRUMENTI

- IC. *Guida agli Archivi della Resistenza*, a cura della Commissione Archivi-Biblioteca dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, coordinatore GAETANO GRASSI, Roma 1983, pp. XV-974, L. 39.100.
- C. ARCHIVIO DI STATO DI FOGGIA, *L'archivio del Tavoliere di Puglia. Inventario*, IV, a cura di PASQUALE DI CICCIO e DORA MUSTO, Roma 1984, pp. 541, L. 27.000.
- CI. ARCHIVIO DI STATO DI AREZZO, *Fonti per la storia del sistema fiscale urbano (1384-1533). Inventari* a cura di PAOLA BENIGNI, LAURETTA CARBONE e CLAUDIO SAVIOTTI, Roma 1985, pp. 246, tavv. 7, L. 16.500.

- CII. *Guida degli Archivi lauretani*, I, a cura di FLORIANO GRIMALDI, Roma 1985, pp. XIX-870, II, a cura di ALESSANDRO MORDENTI, Roma 1986, pp. 871-1118, L. 26.000.
- CIII. ARCHIVIO DI STATO DI BOLOGNA, *La società dei notai di Bologna*, a cura di GIORGIO TAMBA, Roma 1988, pp. 342.
- CIV. ARCHIVIO DI STATO DI GENOVA, *Notai ignoti. Frammenti notarili medioevali. Inventario*, a cura di MARCO BOLOGNA, Roma 1988, pp. 404, L. 26.000.

SAGGI

1. *Studi in onore di Leopoldo Sandri*, a cura dell'Ufficio centrale per i Beni archivistici e della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari dell'Università di Roma, Roma 1983, tomi 3, pp. XVI-988, L. 25.500.
2. *Italia Judaica. Atti del I convegno internazionale, Bari 18-22 maggio 1981*, Roma 1983, pp. 518 (esaurito).
3. *Antologia di scritti archivistici*, a cura di ROMUALDO GIUFFRIDA, Roma 1985, pp. 847, L. 30.000.
4. *La famiglia e la vita quotidiana in Europa dal '400 al '600. Fonti e problemi. Atti del convegno internazionale, Milano 1-4 dicembre 1983*, Roma 1986, pp. 523, L. 28.500.
5. *Informatica e archivi. Atti del convegno, Torino 17-19 giugno 1985*, Roma 1986, pp. 362, L. 18.500.
6. *Italia Judaica. Gli ebrei in Italia tra Rinascimento ed Età barocca. Atti del II convegno internazionale, Genova 10-15 giugno 1984*, Roma 1986, pp. 336, L. 20.000.
7. *Gli Archivi per la storia contemporanea. Organizzazione e fruizione. Atti del seminario di studi, Mondovì 23-25 febbraio 1984*, Roma 1986, pp. 321, L. 19.000.
8. *Cartografia e istituzioni in età moderna, I, Atti del convegno, Genova, Imperia, Albenga, Savona, La Spezia, 3-8 novembre 1986*, tt. 2, Roma 1987, pp. 860, tavv. 134, L. 23.000.
9. *Les documents diplomatiques. Importante source des études balkaniques. Actes de la Conférence scientifique internationale. Tutzing-Munich 4-6 mai 1986*. Roma 1988, pp. 216

FONTI E SUSSIDI

- I. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *La depositaria del Concilio di Trento, I, Il registro di Antonio Manelli (1545-1549)*, a cura di EDVIGE ALEANDRI BARLETTA, Roma 1970, pp. XII-435, L. 5.500.
- II. ARCHIVIO DI STATO DI SIENA, *Libri dell'entrata e dell'uscita del Comune di Siena detti della Biccherna. Registro 30° (1259, secondo semestre)*, a cura di GIULIANO CATONI, Roma 1970, pp. XL-160, L. 4.000.
- III. MARIO MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del regno d'Italia*, Roma 1973, pp. XIII-569 (esaurito).

- IV. GUIDO PAMPALONI, *Firenze al tempo di Dante. Documenti sull'urbanistica fiorentina*, premessa di NICCOLÒ RODOLICO, Roma 1973, pp. XXXVIII-222 (esaurito).
- V. ARCHIVIO DI STATO DI CAGLIARI, *Il primo Liber curiae della Procurazione reale di Sardegna (1413-1425)*, a cura di GABRIELLA OLLA REPETTO, Roma 1974, pp. XI-257 (esaurito).
- VI. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *Il primo registro della Tesoreria di Ascoli (20 agosto 1426-30 aprile 1427)*, a cura di MARIA CRISTOFARI MANCIA, Roma 1974, pp. XIII-191, tavv. 7, L. 5.950.
- VII. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *Le Liber Officialium de Martin V, publié par FRANÇOIS-CHARLES UGINET*, Roma 1975, pp. XI-177, L. 6.400.
- VIII. ARCHIVIO DI STATO DI CAGLIARI, *Saggio di fonti dell'Archivio de la Corona de Aragón di Barcellona relative alla Sardegna aragonese (1323-1479)*, I, *Gli anni 1323-1396*, a cura di GABRIELLA OLLA REPETTO, Roma 1975, pp. 185 (esaurito).

FONTI

- IX. *I registri della Catena del Comune di Savona*, registro I, a cura di DINO PUNCUH e ANTONELLA ROVERE, Roma 1986, pp. LXIV-437 (esaurito).
- X. *I registri della Catena del Comune di Savona*, registro II, a cura di MARINA NOCERA, FLAVIA PERASSO, DINO PUNCUH, ANTONELLA ROVERE, Roma 1986, tomi 2, pp. 1077 (esaurito).

SUSSIDI

1. *Bibliografia dell'Archivio centrale dello Stato (1953-1978)*, a cura di SANDRO CAROCCI, LIBERIANA PAVONE, NORA SANTARELLI, MAURO TOSTI-CROCE, con coordinamento di MAURA PICCIALUTI CAPRIOLI, Roma 1986, pp. XXVIII-457, L. 18.500.

QUADERNI DELLA « RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO »

1. *Signoria, Dieci di Balìa, Otto di Pratica: Legazioni e Commissarie, missive e responsive. Inventario sommario*, a cura di MARCELLO DEL PIAZZO, Roma 1960, pp. 83 (esaurito).

2. *L'archivio del dipartimento della Stura nell'Archivio di Stato di Cuneo (1799-1814). Inventario*, a cura di GIOVANNI FORNASERI, Roma 1960, pp. 133 (esaurito).
3. SALVATORE CARBONE, *Gli archivi francesi*, Roma 1960, pp. 127 (esaurito).
4. ARNALDO D'ADDARIO, *L'organizzazione archivistica italiana al 1960*, Roma 1960, pp. 79, L. 500.
5. ELIO CALIFANO, *La fotoreproduzione dei documenti e il servizio microfilm negli Archivi di Stato italiani*, Roma 1960, pp. 80 (esaurito).
6. SOPRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER IL LAZIO, L'UMBRIA E LE MARCHE, *Gli archivi storici dei comuni delle Marche*, a cura di ELIO LODOLINI, Roma 1960, pp. 129 (esaurito).
7. G. COSTAMAGNA, M. MAIRA, L. SAGINATI, *Saggi di manuali e cartolari notarili genovesi (secoli XIII e XIV). (La triplice redazione dell'« instrumentum » genovese)*, Roma 1960, pp. 107 (esaurito).
8. LEONARDO MAZZOLDI, *L'archivio dei Gonzaga di Castiglione delle Stiviere*, Roma 1961, pp. 103 (esaurito).
9. ARMANDO LODOLINI, *Il cinquantenario del regolamento 2 ottobre 1911, n. 1163, per gli Archivi di Stato*, Roma 1961, pp. 81 (esaurito).
10. ANTONINO LOMBARDI, *Guida delle fonti relative alla Sicilia esistenti negli Archivi di Stato per il periodo 1816-1860*, Roma 1961, pp. 53 (esaurito).
11. BRUNO CASINI, *L'archivio del dipartimento del Mediterraneo nell'Archivio di Stato di Livorno*, Roma 1961, pp. 98 (esaurito).
12. BRUNO CASINI, *L'archivio del Governatore ed Auditore di Livorno (1550-1838)*, Roma 1962, pp. 182 (esaurito).
13. VIRGILIO GIORDANO, *Il diritto archivistico preunitario in Sicilia e nel Meridione d'Italia*, Roma 1962, pp. 219 (esaurito).
14. CATELLO SALVATI, *L'Azienda e le altre Segreterie di Stato durante il primo periodo borbonico (1734-1806)*, Roma 1962, pp. 125 (esaurito).
15. GIUSEPPE PLESSI, *Lo stemmario Alidosi nell'Archivio di Stato di Bologna. Indice-Inventario*, Roma 1962, pp. 71 (esaurito).
16. GIOVANNI MONGELLI, *L'archivio dell'Abbazia di Montevergine*, Roma 1962, pp. 183, L. 1.000.
17. UBALDO MORANDI, *I giudicanti dell'antico stato senese*, Roma 1962, pp. 78, L. 1.000.
18. RAFFAELE DE FELICE, *Guida per il servizio amministrativo contabile negli Archivi di Stato*, Roma 1962, pp. 106, L. 1.000.
19. BENEDETTO BENEDINI, *Il carteggio della Signoria di Firenze e dei Medici coi Gonzaga*, Roma 1962, pp. 43, L. 1.000.
20. GIUSEPPE RASPINI, *L'archivio vescovile di Fiesole*, Roma 1962, pp. 191, L. 1.000.
21. SALVATORE CARBONE, *Provveditori e Sopraprovveditori alla Sanità della Repubblica di Venezia. Carteggio con i rappresentanti diplomatici e consolari veneti all'estero e con uffici di Sanità esteri corrispondenti. Inventario*, Roma 1962, pp. 92, L. 1.000.
22. SOPRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER LA TOSCANA, *Gli archivi storici dei comuni della Toscana*, a cura di GIULIO PRUNAI, Roma 1963, pp. 389, L. 1.000.
23. DANILO VENERUSO, *L'archivio storico del Comune di Portovenere. Inventario*, Roma 1962, pp. 41 (esaurito).

24. RENATO PERRELLA, *Bibliografia delle pubblicazioni italiane relative all'archivistica. Rassegna descrittiva e guida*, Roma 1963, pp. 207 (esaurito).
25. FRANCESCO PERICOLI, *Titoli nobiliari pontifici riconosciuti in Italia*, Roma 1963, pp. 75, L. 1.000.
26. FAUSTO MANCINI, *Le carte di Andrea Costa conservate nella biblioteca comunale di Imola*, Roma 1964, pp. 267, L. 1.000.
27. ANNA MARIA CORBO, *L'archivio della Congregazione dell'Oratorio di Roma e l'archivio della Abbazia di S. Giovanni in Venere. Inventario*, Roma 1964, pp. LXXIV-234, L. 1.000.
28. DORA MUSTO, *La Regia Dogana della mena delle pecore di Puglia*, Roma 1964, pp. 115, tavv. 8, L. 1.000.
29. BRUNO CASINI, *Archivio della Comunità di Livorno*, Roma 1964, pp. 89, L. 1.000.
30. ORAZIO CURCUTO, *Archivio dell'Intendenza di Catania (1818-1860). Inventario*, Roma 1964, pp. 86, L. 1.000.
31. PIETRO D'ANGIOLINI, *Ministero dell'Interno. Biografie (1861-1869)*, Roma 1964, pp. 249, L. 1.000.
32. PASQUALE DI CICCIO, *Censuazione ed affrancazione del Tavoliere di Puglia (1789-1865)*, Roma 1964, pp. 128, tavv. 8, L. 1.000.
33. CATELLO SALVATI, *L'Archivio notarile di Benevento (1401-1860). (Origini-formazione-consistenza)*, Roma 1964, pp. 137, L. 1.000.
34. MARCELLO DEL PIAZZO, *Il carteggio « Medici-Este » dal sec. XV al 1531. Regesti delle lettere conservate negli Archivi di Stato di Firenze e Modena*, Roma 1964, pp. 156, L. 1.000.
35. DANILO VENERUSO, *L'archivio storico del comune di Monterosso a Mare*, Roma 1967, pp. 79, L. 1.500.
36. ELIO LODOLINI, *Problemi e soluzioni per la creazione di un Archivio di Stato (Ancona)*, Roma 1968, pp. 151, tavv. 9, L. 2.000.
37. ARNALDO D'ADDARIO, *Gli archivi del Regno dei Paesi Bassi*, Roma 1968, pp. 132, tavv. 4, L. 2.000.
38. ETTORE FALCONI, *Documenti di interesse italiano nella Repubblica popolare polacca. Premessa per una ricerca e un censimento archivistici*, Roma 1969, pp. 140, L. 2.000.
39. MARCELLO DEL PIAZZO, *Il protocollo del carteggio della signoria di Firenze (1459-1468)*, Roma 1969, pp. 273, L. 2.000.
40. GIOVANNI ZARRILLI, *La serie « Nápoles » delle « Secretarías provinciales », nell'archivio di Simancas. Documenti miscellanei*, Roma 1969, pp. 167, L. 2.000.
41. RAOUL GUÈZE, *Note sugli Archivi di Stato della Grecia*, Roma 1970, pp. 96, L. 2.700.
42. SOVRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER LA CAMPANIA, *Atti del convegno per i primi trent'anni della Sovrintendenza (Positano, 5 gennaio 1970)*, Roma 1973, pp. 107, L. 1.500.
43. SALVATORE CARBONE, *Note introduttive ai dispacci al Senato dei rappresentanti diplomatici veneti. Serie: Costantinopoli, Firenze, Inghilterra, Pietroburgo*, Roma 1974, pp. 94, L. 1490.
44. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *L'archivio del Commissariato generale per le ferrovie pontificie*, a cura di PIETRO NEGRI, Roma 1976, pp. 86, L. 2.185.

45. ARCHIVIO DI STATO DI VENEZIA, *Collegio dei X poi XX Savi del corpo del Senato. Inventario*, a cura di GIORGIO TAMBA, Roma 1977, pp. 78, L. 2.300.
46. LUCIO LUME, *L'archivio storico di Dubrovnik. Con repertorio di documenti sulle relazioni della repubblica di Ragusa con le città marchigiane*, Roma 1977, pp. 181 (esaurito).
47. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Una fonte per lo studio della popolazione del Regno di Napoli: la numerazione dei fuochi del 1732*, a cura di MARIA ROSARIA BARBAGALLO DE DIVITIIS, Roma 1977, pp. 93, L. 2.950.
48. PETER RÜCK, *L'ordinamento degli archivi ducali di Savoia sotto Amedeo VIII (1398-1451)*, traduzione di SANDRO D'ANDREAMATTEO, prefazione di ISIDORO SOFFIETTI, Roma 1977, pp. 156, L. 5.500.
49. ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, *Inventario dell'archivio privato della famiglia Caracciolo di Torchiarolo*, a cura di DOMENICA MASSAFRA PORCARO, Roma 1978, pp. XXII-182, L. 4.500.
50. ELVIRA GENCARELLI, *Gli archivi italiani durante la seconda guerra mondiale*, Roma 1979, pp. VIII-240, L. 8.000.
51. GIAMPAOLO TOGNETTI, *Criteri per la trascrizione di testi medievali latini e italiani*, Roma 1982, pp. 66, L. 1.600.
52. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *L'archivio dell'amministrazione Torlonia. Inventario*, a cura di ANNA MARIA GIRALDI, Roma 1984, pp. XXXIII-178, L. 9.500.
53. *L'intervista, strumento di documentazione: giornalismo, antropologia, storia orale. Atti del convegno, Roma 5-7 maggio 1986*, Roma 1987, pp. 176, L. 11.000.
54. SOPRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER IL LAZIO, *Guida degli archivi economici a Roma e nel Lazio*, a cura di MARIA GUERCIO, Roma 1987, pp. 132, L. 7.000.
55. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *Mandati della Reverenda Camera Apostolica (1418-1802). Inventario*, a cura di PAOLO CHERUBINI, Roma 1988, pp. 163, tavv. 8.

ALTRE PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO

- MINISTERO DELL'INTERNO. DIREZIONE GENERALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE. UFFICIO CENTRALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, *Gli Archivi di Stato al 1952*, 2ª ed., Roma 1954, pp. VII-750 (esaurito).
- MINISTERO DELL'INTERNO. DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, *La legge sugli archivi*, Roma 1963, pp. 426 (esaurito).
- MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Inventario Archivio di Stato in Lucca, VII, Archivi gentilizii*, a cura di GIORGIO TORI, ARNALDO D'ADDARIO, ANTONIO ROMITI. Prefazione di VITO TIRELLI, Lucca 1980, pp. XIX-747, L. 29.500.
- MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, I (A-E), Roma 1981, pp. XVIII-1041, L. 12.500; II (F-M), Roma 1983, pp. XVI-1088, L. 29.200; III (N-R), Roma 1986, pp. XIV-1301, L. 43.100.

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI LIBRARI E GLI ISTITUTI CULTURALI, *Garibaldi nella documentazione degli Archivi di Stato e delle Biblioteche statali. Mostra storico-documentaria*, a cura dell'ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, Roma 1982, pp. XXXII-285, L. 12.000.

GIACOMO C. BASCAPE', MARCELLO DEL PIAZZO, con la cooperazione di LUIGI BORGIA, *Insegne e simboli-Araldica pubblica e privata, medievale e moderna*, Roma 1983, pp. 1064, L. 81.000.

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Le Biccherne. Tavole dipinte delle magistrature senesi (secoli XIII-XVIII)*, a cura di L. BORGIA, E. CARLI, M.A. CEPPARI, U. MORANDI, P. SINIBALDI, C. ZARRILLI, Roma 1984, pp. VII-389, L. 56.400.

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *La legge sugli archivi. Aggiornamenti (1965-1986)*, Roma 1987, pp. 433, L. 14.000.

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, ARCHIVIO DI STATO DI BOLOGNA, *Exempla Studii bononiensis*, Roma 1988, tavv. 16 (esaurito).

Finito di stampare
per conto della Cooperativa Editrice Il Ventaglio
nel mese di marzo 1989
dalla Tipografia Tappini - Città di Castello (PG)